

Probleme der Aufbringung von Eigenwährungsmitteln
bei der Finanzierung von Entwicklungsprojekten

INAUGURALDISSERTATION

Zur Erlangung der Würde eines Doktors der
Wirtschaftswissenschaft

der

Abteilung für Wirtschaftswissenschaft
der Ruhr-Universität

Bochum

vorgelegt von

Diplom-Volkswirt Peter Jabcke

aus Braunschweig

1969



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546607_0029

Probleme der Aufbringung von Eigenwährungsmitteln
bei der Finanzierung von Entwicklungsprojekten

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors der
Wirtschaftswissenschaft
der
Abteilung für Wirtschaftswissenschaft
der Ruhr-Universität
Bochum

vorgelegt von
Diplom-Volkswirt Peter Jabcke
aus Braunschweig
1969



Dekan:	Prof. Dr. Willy Kraus
Referent:	Prof. Dr. Willy Kraus
Korreferent:	Prof. Dr. Peter Meyer-Dohm
Tag der mündlichen Prüfung:	15. 7. 1969

Problem der Aufbringung von Eigenwährungsmitteln
bei der Finanzierung von Entwicklungsprojekten

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	Seite
<u>Einleitung</u>	11
<u>Teil I:</u>	
Entwicklungsprojekte und Eigenwährungsanteile	15
1. Kapitel: Entwicklungsprojekte	15
11 Projekttypen	18
12 "Self-liquidating" und "non self- liquidating" Projekte	23
2. Kapitel: Eigenwährungsanteile	26
21 Eigenleistungen der Entwicklungsländer in globalen Kapitalbedarfsschätzungen	32
22 Eigenwährungsanteile in Entwicklungs- plänen	41
23 Das Verhältnis von Devisenkosten zu Landeswährungskosten in einzelnen Sektoren	50
24 Importbedarf und Landeswährungsanteil in verschiedenen Projekten	57

<u>Teil II:</u>	Seite
Vergabepolitik in Hinsicht auf Eigenwährungsanteile	73
3. Kapitel: Projektgebundene Hilfe	75
31 Der "special project approach" der Weltbank	79
32 International Finance Corporation und International Development Association	89
33 Vereinigte Staaten von Amerika	97
331 Export-Import Bank	100
332 Agency for International Development	102
333 Food for Peace Programme (Public Law 480)	113
34 Bundesrepublik Deutschland	120
35 UDSSR	134
36 Großbritannien und Frankreich	139
4. Kapitel: Nicht projektgebundene Hilfe - Das Ent- stehen von Gegenwertmittelfonds	148
41 Das Maintenance Problem	151
42 Der induzierte Importbedarf	154
43 Versorgungshilfe als Quelle von Gegen- wertmitteln	161
5. Kapitel: Rückwirkungen der Finanzierung von Eigen- währungsanteilen in den Geberländern	171
51 Die Mittelbereitstellung	172
52 Das Transferproblem	181
53 Auswirkungen auf die Produktionsstruktur in den Geberländern und auf den Export von Drittländern	188

Teil III:

Seite

Auswirkungen der projektgebundenen Kapitalhilfe auf die Empfängerländer	193
--	-----

6. Kapitel: Das Finanzieren von Eigenwährungsanteilen durch die Empfängerländer	194
61 Probleme der langfristigen Investitionsfinanzierung	196
62 Möglichkeiten und Probleme der kurzfristigen Bereitstellung von Geldkapital	204
621 Defizitfinanzierung bei Vorhandensein freier Kapazitäten	207
622 Defizitfinanzierung bei Vorliegen von Engpässen	211
623 Sektor- bzw. Projektwahl und Auswirkungen von Defizitfinanzierung	216
624 Defizitfinanzierung und Inflation	220
63 Multiple Wechselkurse als Instrument der Beschaffung von Finanzmitteln	225
631 Maßnahmen, die zu gespaltenen Wechselkursen führen und ihre Auswirkungen	226
632 Haushaltseinnahmen aus multiplen Wechselkursen	232
7. Kapitel: Auswirkungen des "specific project approach" in den Empfängerländern	242
71 Auswirkungen der Projektbindung	243
72 Auswirkungen der Hilfebindung an den direkten Importgehalt der Projekte	249
73 Eigenwährungsanteile als Problem der absorptiven Kapazität der Empfängerländer	255

Teil IV:

	Seite
Das Finanzieren von Eigenwährungsanteilen im Rahmen der Entwicklungshilfe und die Auswirkungen auf die Empfängerländer	262
8. Kapitel: Finanzieren von Eigenwährungsanteilen durch Zahlungsbilanzkredite	266
81 Finanzieren von Eigenwährungsanteilen bei der Möglichkeit zur staatlichen Geldschöpfung	267
82 Finanzieren von Eigenwährungsanteilen bei einer Zentralbank, die nach dem "Currencyprinzip" arbeitet	269
83 Probleme im Zusammenhang mit der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen aus Zahlungsbilanzkrediten	271
9. Kapitel: Versorgungshilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen	276
91 Entstehung und Verwendung von Counterpart Funds	279
92 Finanzierung einzelner Projekte durch Versorgungshilfe	289
93 Auswirkungen von Nahrungsmittelhilfe im Empfängerland	294
<u>Schluß:</u>	306
10. Kapitel: Das Problem der Eigenwährungsanteile im Überblick und als Aspekt der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung	
101 Zusammenfassender Überblick	306
102 Das Problem der Eigenwährungsanteile in langfristiger Sicht	311
Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	10
Tabellenanhang	317
Literaturverzeichnis	349

Tabellen und Schaubilder im Text.

Seite

Einkommenszuwachs, induzierter Importbedarf
und Gesamtimportbedarf in Abhängigkeit vom
direkten Importbedarf einer Investition.

160

Ablaufschema für den Einsatz von Gegenwert-
mitteln aus PL 480, Titel I.

169

Geplante und durchgeführte Defizitfinanzierung
von öffentlichen Investitionen in den abgelau-
fenen Plänen Afghanistans, Indiens und Pakistans.

221

Haushaltseinnahmen aus Exportsteuern in
Afghanistan von 1963/64 bis 1965/66.

239

<u>Tabellenverzeichnis im Anhang</u>	Seite
Tab. I, 1: Entwicklung des Kapitalimportbedarfs der Entwicklungsländer	317
Tab. I, 2: Synopsis der Kapitalbedarfsrechnungen	318
Tab. I, 3: Die Finanzierung öffentlicher Planinvestitionen in Afghanistan, Indien und Pakistan	319
Tab. I, 4: Geplante Beteiligung ausländischer Produktionsfaktoren in den drei afghanischen Fünfjahresplänen in den wichtigsten Investitionsbereichen	320
Tab. I, 5: Geplante Beteiligung ausländischer Produktionsfaktoren im dritten indischen Plan und im zweiten pakistanischen Plan in den hauptsächlichsten Investitionsbereichen	321
Tab. I, 6: Projektgruppen des zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplanes. Anteil der Projektgruppen an der Gesamtinvestition. Anteil der inländischen Produktionsmittel an der Investition in der jeweiligen Projektgruppe. Anteil der inländischen Produktionsmittel an der Gesamtbeteiligung der inländischen Produktionsmittel	322
Tab. I, 7: Einsatz inländischer Produktionsmittel in den Projektgruppen und ihr Anteil an der erfaßten Gesamtinvestition im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan	323
Tab. I, 8: Anteil der drei Projektgruppen mit jeweils höchstem und niedrigstem Einsatz an inländischen Produktionsmitteln und ihr Anteil an der erfaßten Gesamtinvestition im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan	324
Tab. I, 9: Durchschnittliche Projektgröße und Einsatz inländischer Produktionsmittel	325
Tab. I, 10: Verteilung der Investitionen und der inländischen Produktionsmittel im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan auf "self-liquidating" and "non-self-liquidating projects"	326
Tab. I, 11: Anteil der Lohnkosten in v.H. der Gesamtkosten im ersten indischen Fünfjahresplan im Vergleich zum Anteil des geplanten Einsatzes inländischer Produktionsfaktoren in v.H. des Gesamteinsatzes im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan bei sogenannten arbeitsintensiven Projekten	327

Tab. II, 1:	Aufteilung der ausgezahlten Weltbankdarlehen auf kontrollierbare und nicht kontrollierbare Mittelverwendung (Mill. US\$)	328
Tab. II, 2:	Verteilung der Weltbankdarlehen auf "self-liquidating, bedingt self-liquidating and non-self-liquidating projects". Darlehen kumulativ bis 30.6.1967 in Mio. US\$ nach Abzug von Annullierungen und Rückzahlungen	329
Tab. II, 3:	Verteilung der IDA-Darlehen auf "self-liquidating, bedingt self-liquidating und non self-liquidating projects". Darlehen kumulativ bis 30.6.1967 in Mio. US\$ nach Abzug von Annullierungen und Rückzahlungen	330
Tab. II, 4:	Gegenüberstellung der Weltbankdarlehen und IDA-Kredite von 1960/61 (1. Geschäftsjahr der IDA) bis 1967/68	331
Tab. II, 5:	Verteilung der Export-Importbank-Darlehen 1934-1959 und 1955-1959 auf "self-liquidating, bedingt self-liquidating und non-self-liquidating" Projekte	332
Tab. II, 6:	Verteilung der Netto-Hilfezusagen der US AID und ihrer Vorgängerorganisationen nach Hilfeprogrammen und Regionen von 1949-1967	333
Tab. II, 7:	Anteil der Projektbindung bei zugesagten Development Loans und Supporting Assistance von 1962-1967 in Mio. US\$	334
Tab. II, 8:	Verteilung der Hilfezusagen der US AID auf Programmhilfe und Projekthilfe für die Finanzjahre 1962-1967 nach Regionen	335
Tab. II, 9:	Verteilung der projektgebundenen Hilfezusagen der US AID auf "self-liquidating, bedingt self-liquidating und non self-liquidating" Projekte nach Regionen von 1962-1967	336
Tab. II, 10:	PL 480 Titel I (rückzahlbar in Landeswährung des Empfängerlandes): abgeschlossene Lieferverträge und gegebener Einsatz der Gegenwertmittel im Empfängerland nach Programmen von 1955-1967	338
Tab. II, 11:	Übersicht über Bestand und laufende Entwicklung aller Gegenwertmittel der USA von 1962-1967 in Mio. US\$	339
Tab. II, 12:	Verwendung von Gegenwertmitteln unter Verwaltung der US AID in den Empfängerländern nach Einsatzbereichen von 1962-1967	340

Tab. II, 13:	Verwendung der Gegenwertmittel unter Verwaltung der US AID in den Empfängerländern nach Einsatzbereichen und Regionen von 1964-1967	341
Tab. II, 14:	Aufteilung der Kapitalhilfezusagen der BRD von 1960-1967 auf projektgebundene und nicht projektgebundene Zusagen nach Kontinenten in Mio. DM	342
Tab. II, 15:	Aufteilung der öffentlichen Kapitalhilfezusagen der BRD von 1960-1967 auf projektgebundene Hilfe. Aufteilung der projektgebundenen Hilfe auf "self-liquidating, bedingt self-liquidating" und "nicht self-liquidating" Projekte in Mio. DM und Prozent	343
Tab. II, 16:	Verteilung der projektgebundenen Kapitalhilfezusagen der BRD auf "self-liquidating, bedingt self-liquidating" und "nicht self-liquidating" Projekte nach Kontinenten von 1960-1967 in Mio. DM	344
Tab. II, 17:	Öffentliche Hilfe Großbritanniens von 1962-1966, aufgeteilt nach Krediten, nicht rückzahlbaren Zuschüssen und Beiträgen zu internationalen Organisationen (Brutto-Auszahlungen)	345
Tab. II, 18:	Verteilung der bilateralen öffentlichen Hilfe Großbritanniens auf Commonwealth- und andere Empfängerländer nach Hilfearten. Bruttoauszahlungen 1965-1966	346
Tab. II, 19:	Verteilung der öffentlichen bilateralen Hilfe Großbritanniens auf Regionen nach Hilfearten. Bruttoauszahlungen 1965 und 1966	347
Tab. II, 20:	Verteilung der öffentlichen bilateralen Hilfe Großbritanniens nach den Einsatzbereichen: "self-liquidating, bedingt self-liquidating" und "nicht self-liquidating." Auszahlungen von 1964-1966	348

Abkürzungsverzeichnis

Afs	Afghanis
AID	Agency for International Development
Art.	Artikel
BMWZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BWM	Bundeswirtschaftsministerium
CCC	Commodity Credit Corporation
DAC	Development Assistance Committee
DLF	Development Loan Fund
DSE	Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer
ECA	Economic Co-operation Administration
ECAFE	Economic Commission for Asia and the Far East
FAO	Food and Agriculture Organization
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FY	Financial Year
HWWA	Hamburger Weltwirtschaftsarchiv
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICA	International Cooperation Administration
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PL 480	Public Law 480
Rs	Rupies
Tab.	Tabelle
UAR	United Arab Republic
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken
UN	United Nations
USA	United States of America
US AID	United States Agency for International Development
VAR	Vereinigte Arabische Republik
Vol.	Volume

Einleitung

Der in den Entwicklungsländern eingeleitete Prozeß der Dynamisierung findet auf der wirtschaftlichen Ebene seinen sichtbarsten Ausdruck in der Erstellung von Projekten, die oft durch die gemeinsamen Anstrengungen der Entwicklungsländer, der Entwicklungshilfe gebenden Industrieländer und den internationalen Organisationen getragen werden. Die Leistungen, die unter dieser Kooperation von der Geberseite erbracht werden, sind häufig mit Auflagen für die Empfängerseite verbunden. Die wohl bekannteste und am heftigsten umstrittene Auflage ist die sogenannte Lieferbindung, die beinhaltet, daß die gewährten Darlehen oder Zuschüsse an den Bezug von Gütern aus dem Geberland gebunden sind. Kaum weniger verbreitet, aber in der Diskussion nicht so stark beachtet und vor allem in der Beurteilung ihrer Auswirkungen auf die Empfängerländer vernachlässigt wird eine andere Auflage: die Bindung des gewährten Ressourcenflusses an bestimmte Projekte. Die Vergabeprinzipien vieler Geberländer und -organisationen schreiben nicht nur eine solche Projektbindung vor. Darüber hinaus beschränken sie in vielen Fällen die Verwendung der transferierten Ressourcen auf den direkten Importbedarf der geförderten Projekte.

Für die Empfängerländer bedeutet diese Forderung, daß sie jenen Teil der Investitionen, der mit inländischen Produktionsfaktoren erstellt werden kann, sowohl hinsichtlich der realen Bereitstellung der im Inland vorhandenen Ressourcen als auch hinsichtlich der Finanzierung ihres Einsatzes selber tragen müssen. Für die Geberseite bedeutet diese Übernahme der Eigenwährungsanteile oder 'local-cost' Anteile durch die Empfängerländer deren Willen zur Selbsthilfe, ohne den eine Kooperation als nicht gegeben erscheinen muß. Aus dieser Einstellung auf der Geberseite erklärt sich wohl auch, daß dem Problem der Eigenwährungsanteile weder in der ständig anschwellenden Literatur noch in der Praxis der Entwicklungshilfe ausreichend Rechnung getragen wurde. Die Haltung der meisten Entwicklungshilfe gebenden Industrieländer und internationalen Organisationen läßt sich - wenn auch überspitzt - sicher nicht treffender kennzeichnen als mit dem folgenden Zitat:

"We lend in the form that we like, and with which we and our constituents are familiar; you can surely manage the rest, indeed, you ought to bear the local cost component of projects and programmes, since it is local, and easier to come by than resources from abroad. Of course, you know how important it is to maintain financial stability, and hence we assume that you will not engage in any inflationary practices when raising the wherewithall for the local costs".¹⁾

Für die Empfängerländer jedoch ist - wie sich nach nahezu zwanzig Jahren Erfahrung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik herausgestellt hat - die Forderung, die im Inland vorhandenen realen Ressourcen bereitzustellen und ihren Einsatz zu finanzieren, häufig mit erheblichen Problemen verbunden.

So wurde auch diese Untersuchung durch die Beobachtung eines konkreten Falles in einem Entwicklungsland ausgelöst. Die Durchführung eines Projektes, das mit Hilfe eines Industrielandes in Angriff genommen worden war, wurde vorübergehend eingestellt. Die offizielle Erklärung dazu lautete, daß wegen der politisch bedingten Schließung der Grenze zum Nachbarland die zu importierenden Güter nicht eingetroffen seien. Unter der Hand war jedoch zu erfahren, daß der wirkliche Grund ein ganz anderer war: Die Regierung des Entwicklungslandes sah sich nicht dazu in der Lage, die Produktionsfaktoren zu entlohnern, mit denen der inländische Beitrag zum Projekt erstellt werden sollte. Es fehlte also an Finanzierungsmitteln, um die realen Ressourcen, die das Land mobilisieren konnte - vor allem Arbeitskräfte - zum investiven Einsatz zu bringen.

Da in der Regel eine Regierung in der Lage ist, sich Finanzierungsmittel in der Währung des eigenen Landes auf die eine oder andere Weise zu beschaffen, sofern nicht ganz bestimmte institutionelle Sicherungen - wie z.B. die Unabhängigkeit der Notenbank - die Eigenwährungsmittelbeschaffung erschweren oder gar ausschließen, muß dieser Umstand Erstaunen hervorrufen. Wird jedoch in

1) Lachmann, Alexis E.: The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, Paris (OECD) 1968, S. 40.

Rechnung gestellt, daß eine zusätzliche Mittelbeschaffung von Regierungen, soweit diese über Steuern oder Anleihen nicht möglich ist, monetäre Expansion bedeutet, so werden die Schwierigkeiten verständlich. Probleme bei der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen bedeutet also, daß die ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um diese Vorhaben der öffentlichen Hand durchzuführen und daß Bedenken bestehen, ein Instrument wie monetäre Expansion einzusetzen.

Um eine Übersicht über das Ausmaß des Problems zu erhalten, scheint es angebracht, festzustellen, wie hoch in unterschiedlichen Projekten der Eigenwährungsanteil resp. die korrespondierende Devisenkomponente ist. Da hierzu kein Material vorliegt - die verantwortlichen Ministerien und ausführenden Behörden sind meist nicht bereit, Einblick in Projektstudien zu gewähren - sollen im wesentlichen die Entwicklungspläne Afghanistans, Pakistans und Indiens herangezogen werden. Mit Hilfe dieser Plananalysen soll versucht werden, Kostenrelationen und die Art der Finanzierung festzuhalten.

Eine Analyse der Entwicklungshilfepolitik der größten Geberländer sowie der Weltbank und ihrer Tochterorganisationen soll dann Aufschluß darüber geben, ob und wie weit das in Frage stehende Problem berücksichtigt wurde.

Schließlich ist zu prüfen, welche Möglichkeiten den Entwicklungsländern zur Verfügung stehen, Finanzierungsengpässe hinsichtlich des Eigenwährungsanteils zu beseitigen, und wie die Entwicklungshilfe gebenden Industrieländer oder Organisationen dazu beitragen können, diese Schwierigkeiten zu überwinden. In beiden Fällen kann es sich nicht darum handeln, lediglich die technischen Möglichkeiten zu prüfen. Besondere Beachtung verlangt vielmehr die Frage, welche Auswirkungen sich jeweils im Entwicklungsland ergeben.

Um den Rahmen der Untersuchung eindeutig abzugrenzen, sei bereits hier daraufhingewiesen, daß unter dem Terminus "Entwicklungsprojekt" grundsätzlich nur die Investitionsvorhaben bzw. Entwicklungsausgaben der öffentlichen Hand subsummiert werden. Das soll keineswegs bedeuten, daß privatwirtschaftlichen Investitionen der Charakter von Entwicklungsprojekten abgesprochen wird. Aber die Probleme der Bereitstellung von investierbarem Kapital für solche pri-

·vativwirtschaftlichen Vorhaben fallen in den Bereich der Unternehmensfinanzierung und wären dementsprechend dort einer Betrachtung zu unterziehen. Entscheidungskriterium für den privaten Investor kann außerdem letztlich nur die Rentabilität sein. Im Gegensatz dazu muß die öffentliche Hand, wenn sie als Investor auftritt, auch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Art und Weise der Ressourcenallokation sowie vor allem der Bereitstellung des investierbaren Finanzkapitals beachten. Und gerade das letztere scheint in der Hauptsache die Problematik der Eigenwährungsanteile auszumachen.

Angesichts der reichhaltigen Literatur, die heute schon über die Problematik der Entwicklungsländer vorliegt - auch im deutschen Sprachbereich - kann davon abgesehen werden, hier noch einmal eine Definition bzw. Charakterisierung der Entwicklungsländer zu geben. Es mag genügen, darauf hinzuweisen, daß der Wirtschafts- und Entwicklungsprozeß von zahlreichen Engpässen gehemmt wird. Auch auftretende Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen durch das Entwicklungsland selber stellen einen solchen Engpaß dar. Die Überwindung limitierender Einflüsse bildet einen großen Teil der Schwierigkeiten im Entwicklungsprozeß.

Teil 1. Entwicklungsprojekte und Eigenwährungsanteile

1. Kapitel: Entwicklungsprojekte

Ist es das erklärte Ziel der Regierung eines Entwicklungslandes, das wirtschaftliche Wachstum zu beschleunigen, so entsteht mit dieser Forderung die Notwendigkeit, von seiten der Regierung die für diesen Prozeß erforderlichen Maßnahmen vorzunehmen. Das bedeutet in der Regel, daß ein Entwicklungsplan aufgestellt wird. Es kann weiter als die Regel betrachtet werden, daß man es als nicht ausreichend ansieht, in einem solchen Plan lediglich globale Daten der gegenwärtigen und angestrebten zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Situation aufzuführen, sondern "The planning of production and resources allocation should finally yield decision about the specific industries or projects to be established or expanded."¹⁾

Die Notwendigkeit, bereits den Plan mit spezifizierten Projekten auszufüllen, kann je nach der Position des Urteilenden unterschiedlich bewertet werden. In Abhängigkeit z.B. von den wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen des Beurteilenden wird entweder eine straffe Plankonzeption bis zum einzelnen Projekt angestrebt, oder aber es wird genügen, wenn lediglich die gesamten Planausgaben nach Sektoren oder/und Regionen aufgeschlüsselt sind. Letzteres kann vor allem da der Fall sein, wo (mit Verabschiedung durch das Parlament) der Plan Gesetzeskraft erhält, was nachträgliche Planänderungen, die notwendig werden können, erschweren wird. Eine Gesamtplanung bis hinunter zum einzelnen Projekt andererseits birgt die Gefahr in sich, daß - vor allem bei einem Mangel an fachlich geeigneten Planungsexperten - der Gesamtplan nur aus einer Aufzählung der Projekte besteht, die womöglich untereinander nicht koordiniert

1) UN; Department of Economic and Social Affairs; Planning for Economic Development, New York 1963, S. 18. (im folgenden zitiert als: UN; Planning for Economic Development).

sind. Die Folge kann sein, daß das im Gesamtplan intendierte Ziel, z.B. Wachstum des Einkommens pro Kopf um einen bestimmten Prozentsatz, nicht erreicht wird.

Eine Wertung, welche Art der Planung zu bevorzugen sei, kann hier nicht vorgenommen werden. In der - wenn auch kurzen - Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung der Entwicklungsländer zeigt sich bis heute, daß offensichtlich einer Plankonzeption bis zum Projekt der Vorzug gegeben wird. Der Grund für diese Art der Planung ist wohl unter anderem in der Darlehnspolitik der Geberländer und internationaler Organisationen zu sehen, die häufig einer Projektfinanzierung den Vorzug vor der globalen Unterstützung des Gesamtplanes (Programmfinanzierung) geben. Schrittmacher für diese Politik der projektgebundenen Darlehnsvergabe ist die Weltbank (IBRD). Der sogenannte "specific project approach" der Weltbank besagt, daß "von der Bank gewährte oder garantierte Darlehen, außer unter besonderen Umständen, nur für bestimmte Wiederaufbau- oder Entwicklungsvorhaben verwendet werden dürfen."¹⁾

Diese Projektbezogenheit der Darlehnsgewährung ist allerdings erheblich älter als die Weltbank. Sie stammt aus den zwanziger Jahren, der Zeit der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in den USA.²⁾ Die Gründe für die Entwicklung dieses "projects approach" waren auch damals schon Schutz vor Verschwendung internationalen Kapitals. "The attempt to direct resources to specific, carefully defined undertakings is in large part a reaction from the disastrous experience of the 1920's, when international loans were made at high rates of interest for broad, ill-defined purposes, and followed by wholesale defaults".³⁾

Die Frage, ob durch Projektbindung der Darlehnsmittel diese auch tatsächlich ökonomisch rationaler verwendet werden als bei projektgebundener Darlehnsvergabe, soll später diskutiert werden.

1) IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA, Arbeitsgrundsätze und Geschäftstätigkeit, Frankfurt 1963, S. 40 (im folgenden zitiert als: IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA).

2) Vgl. Asher, Robert E.; Grants, Loans, and Local Currencies, Their Role in Foreign Aid, Washington DC 1961, S. 67.

3) Vgl. ebenda, S. 67.

Hier soll lediglich daraufhingewiesen werden, daß es zumindest fraglich ist, ob die Instrumente und Methoden, die erfolgreich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in einem Industrieland eingesetzt wurden, auch für die Forcierung der Wachstumsrate in den heutigen Entwickländern wirksam sind. Das heißt, das Schema der Darlehns-gewährung der zwanziger Jahre, das damals erfolgreich angewendet wurde, muß nicht unbedingt das richtige für die Lösung der Probleme der Entwicklungsländer sein.

Im praktischen Bereich scheint die oben angeschnittene Frage gelöst zu sein. Nahezu alle Organisationen, die Kapitalhilfe leisten, wie auch die meisten Geberländer gewähren Darlehen unter dem Aspekt des "project approach". "In presentday international finance, projects are the basic units to which funds are allocated by the International Bank, the International Finance Corporation, the UN Special Fund, the Export-Import-Bank, and other agencies".¹⁾

Abgesehen von allen möglichen Motiven, die dieser Darlehns-politik zugrunde liegen mögen, und den Folgen, die sie zeitigen kann, bewirkt sie, daß die Entwicklungsländer gezwungen sind, ihre Pläne mit Projekten auszufüllen. Diese Tatsache ist angesichts der in der Entwicklungspolitik gemachten Erfahrungen durchaus zu begrüßen. Denn, ähnlich wie bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit der zwanziger Jahre in den USA, traten und treten noch in der Entwicklungspolitik der Entwicklungsländer eine Vielzahl mangelhaft ausgearbeiteter Projekte auf. In einer Kritik an der Planungspraxis der Entwicklungsländer wird dieser Tatbestand auf die Trennung von Planformulierung und Plandurchführung zurückgeführt.²⁾ Dabei wird festgestellt, daß die Planer der Entwicklungsländer ganz offensichtlich wesentlich versierter im makroökonomischen Modellbau seien als in mikroökonomischer Projektauswahl und -vorbereitung. Unter diesen Aspekten ist demnach der Zwang, Projekte zu formulieren, durchaus richtig. Es muß jedoch noch einmal betont werden, daß das nur ein Aspekt der Projektbindung ist und

1) Ebenda, S. 67. Wie jedoch noch zu zeigen sein wird, ist die projektgebundene Hilfe während der letzten Jahre zugunsten der nicht projektgebundenen stark zurückgegangen. Das grundsätzliche Problem existiert aber auch heute noch.

2) Vgl. Waterston, Albert; A Review of Planning, in: Development Digest, Vol. IV, April 1966, No. 1, S. 14 ff.

daß es durchaus auch ökonomisch rationale Argumente gegen die Projektbindung gibt, die später diskutiert werden sollen.

Die Notwendigkeit, Projekte zu formulieren, ist in jedem Falle unbestritten, sei es, daß diese Formulierung bereits bei der Aufstellung des Gesamtplanes vorgenommen wird, sei es, daß es erst bei der Durchführung des Planes geschieht. Selbst noch so vage Vorstellungen der Planer über die Ausführung des Projektes - z.B. in Hinsicht auf Finanzierung, technische Durchführung oder ökonomische Effizienz - verhindern nicht, daß eine bestimmte Vorstellung über die endgültige Form des entsprechenden Entwicklungsprojektes besteht.

11 Projekttypen

Als erste Orientierungshilfe bietet sich das - in den meisten Fällen - vom laufenden Haushalt getrennt geführte Entwicklungsbudget an. In grober Vereinfachung ließe sich dann sagen, daß alles, was an Entwicklungsausgaben in diesem Budget ausgewiesen ist, in irgendeiner Form in Projekte umgesetzt wird. In diese Richtung zielt auch eine Definition von Little und Clifford¹⁾: "A project is any unit of expenditure, which for reasons of administration, accounting or purpose, it is convenient to define as such. It may range from a grand river valley scheme to a school, or a small team of experts." Diese Definition hat den Nachteil, daß sie die Kriterien Verwaltungstechnik und Rechenhaftigkeit in den Vordergrund stellt, während die Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Produktivität nicht erwähnt sind. Des weiteren kann sie den Eindruck erwecken, daß die Entwicklungsausgaben lediglich in Investitionen bestehen, was nicht der Fall ist.²⁾ Auch die Kosten des laufenden Unterhalts der bereits erstellten Investitionen gehören zum Entwicklungshaushalt, ohne daß sie in sich ein Projekt ausmachen.³⁾

1) Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, London 1965, S. 188

2) Gerade die indische Wirtschaft litt in den letzten Jahren unter Devisenmangel für die laufenden Unterhaltskosten einiger Produktionsbranchen, was zu Produktionsrückgang führte. s. Neue Züricher Zeitung und Schweizerisches Handelsblatt vom 14.9.1966, Die Welt vom 19.7.1966, Handelsblatt, Deutsche Wirtschaftszeitung, vereinigt mit Deutsche Zeitung vom 28.6.1966.

Ökonomisch sinnvoller erscheint daher eine Definition, in der ein Entwicklungsprojekt im Zusammenhang mit volkswirtschaftlichen Daten einerseits und den Auswirkungen des Projektes andererseits gesehen wird:¹⁾ " A project is defined ... as the compilation of data which will enable an appraisal to be made of the economic advantages and disadvantages attendant upon the allocation of a countries resources to the production of specific goods or services". Hier sollen offensichtlich Ausgaben für die laufende Unterhaltung bereits erstellter Projekte ausgeschlossen sein. Außerdem soll die implizit enthaltene Forderung nach einer gesamtwirtschaftlichen Produktivität bewirken, daß eventuelle Ausgaben für sogenannte Statussymbole, die keine oder zumindest keine nachweisbaren produktiven Effekte aufzuweisen haben, nicht unter der Rubrik "Investitionen in Entwicklungsprojekte" subsummiert werden.

Diese Definition verleitet andererseits dazu, unter dem Terminus Entwicklungsprojekte grundsätzlich nur die Neuerstellung irgendwelcher Anlagen zu verstehen, was bei weitem nicht der Fall sein muß. Umfassender scheint daher die Beschreibung zu sein, die die Weltbank von ihrem Projektbegriff gibt und die durch die Festlegung von drei Tatbeständen umrissen ist:²⁾

1. Bau neuer, selbständig in sich abgeschlossener Anlagen,
2. Erweiterung und Modernisierung bestehender Anlagen,
3. funktionelle Förderung einzelner Sektoren oder Regionen.

Da die Prüfungskriterien, nach denen die Weltbank ihre Darlehen für Entwicklungsprojekte vergibt, feststehen, hat sie es nicht nötig, ihre Definition des Projektbegriffes mit den entsprechenden Forderungen auf volkswirtschaftliche Auswirkungen auszustatten. Der dritte Tatbestand dieser Definition zielt in eine Richtung, die hier nicht diskutiert werden soll. Implizit konzipiert die Welt-

3) Rhein, Eberhard und Ghaussy, A. Ghanie; Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans 1880-1965, Schriften des deutschen Orient-Instituts: Monographien, Opladen 1966, S. 159 (im folgenden zitiert als: Rhein/Ghaussy; Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans), ebenso Ministry of Planning, Department of Statistics & Research; Survey of Progress 1961-1962, Kabul 1963, S. 63.

1) UN; Manual on Economic Development Projects, New York 1958, S. XIII.

2) Vgl. Donner, Otto; Zum Unbehagen über die Entwicklungshilfe, Sonderschrift des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung, Nr. 32, Berlin-München 1962, S. 20 f.

bank, daß mit ihren Projektdarlehen auch sektoral oder regional begrenzte Programme finanziert werden.

Andere Kriterien als die bisher erwähnten werden dagegen von Hirschmann zur Charakterisierung von Entwicklungsprojekten herangezogen.¹⁾ Hierbei stehen vor allem die erwünschten dynamisierenden Effekte der Projekte wie "a specific location, the introduction of something qualitatively new, and the expectation that a sequence of further development moves will be set in motion"²⁾ im Vordergrund. Die Erwartung einer - wie auch immer gearteten - Produktivität wird lediglich durch die sehr allgemein gehaltene Anforderung nach "purposefulness"³⁾ ausgedrückt. Für Projekte im öffentlichen Sektor - um die es sich im Rahmen dieser Untersuchung ausschließlich handelt, nimmt Hirschmann weiter an, daß sie, gleichgültig um welche Projektgrößen es sich handelt, grundsätzlich ein Engagement der politischen Autoritäten bewirken.⁴⁾

Als Entwicklungsprojekte sollen nun in dieser Untersuchung alle Netto-, Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen aufgefaßt werden, die von der öffentlichen Hand eines Entwicklungslandes im Rahmen der Entwicklungspläne vorgesehen sind. Ausgeschlossen bleiben laufende Unterhaltskosten, auch wenn sie im Entwicklungsbudget aufgeführt sind, soweit sie sich eindeutig von Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen trennen lassen. Ferner sollen solche Investitionsvorhaben nicht als Entwicklungsprojekte gelten, bei denen nicht mit einem produktiven Beitrag an Gütern oder Leistungen zum Bruttosozialprodukt zu rechnen ist oder zumindest ein solcher Beitrag nur sehr mühsam zu konstruieren wäre.

Wichtiger als allgemeine Definitionen des Begriffes Entwicklungsprojekt für die Planung und Durchführung erscheint der Versuch einer Typisierung. In der Zusammenstellung vergebener Darlehen werden die Projekte gewöhnlich gemäß ihrer sektoralen Zugehörigkeit ge-

1) Vgl. Hirschmann, Albert O.; Development Projects Observed, Washington DC, 1967, S. 1

2) ebenda.

3) ebenda.

4) ebenda.

ordnet.¹⁾ Ebenso verfahren die Entwicklungsländer bei der Zusammenstellung der Ausgabenverwendung für ihre Entwicklungsprojekte. Dieser Tatbestand hat wohl mit dazu beigetragen, daß der Vorwurf erhoben wurde, die Pläne einiger Entwicklungsländer seien nichts weiter als eine Aufzählung von Projekten, wenn auch sektoral geordnet, so doch ohne Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Interdependenzen.²⁾ Dabei hat selbstverständlich die Klassifizierung der Projekte nach Wirtschaftssektoren eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, und zwar einmal für die Festlegung der Prioritäten im entwicklungspolitischen Gesamtkonzept und zum anderen für die Evaluierung des Planes sowohl ex ante als auch ex post.

Auch in der bereits zitierten UN-Untersuchung über Entwicklungsprojekte³⁾ bilden Projekte, die auf sektoralen Studien basieren, die erste Gruppe des Einteilungsschemas. Zur Grundlage einer weiteren Differenzierung werden dann die Kriterien benutzt, die auch zur Auswahl der Projekte angewandt werden. Unter der Annahme, daß ein umfassender Gesamtplan existiert, der durch seine Projektion und seine Ziele Auswahlmuster für seine Projekte vorgibt, sind vor allem zwei Kriterien wesentlich: die technische Interdependenz und die regionale Interdependenz der Projekte.

In der weiteren Auswahlprozedur wird nun vorgeschlagen, Marktanalysen als Projektbasis zu wählen.⁴⁾ Folgende Märkte oder Absatzmöglichkeiten ergeben sich dann:

1. Exportmärkte für Güter, für die das Land besonders qualifiziert (spezialisiert) ist,
- 2) Exportmärkte für Güter, deren Produktion nicht von exzeptionellen natürlichen Bedingungen abhängig ist,
3. Importsubstitution,
4. Substitution handwerklicher Produktion durch industrielle Fertigung,
5. Ansteigen der inländischen Nachfrage (aufgrund von Bevölkerungswachstum),

1) Vgl. z.B. Darlehenszwecke der Weltbank, in: IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA, a.a.O., S. 60, oder Kapitalhilfedarlehen der KfW; XVII. Jahresbericht 1965, Frankfurt 1966, S. 76 f, ferner AID, Statistics and Reports Division; AID Projects Active in Financial Year 1963, by Country and Field of Activity, o.O. und o.J.

6. unbefriedigte Nachfrage auf Engpaßgebieten (Energie, Transportwesen),
7. Projekte aufgrund natürlicher Ressourcen, die durch technischen Fortschritt verwendbar werden (Uran).

Ebenso wie die Einteilung von Projekten nach ihrem wirtschaftlichen Wirkungsumfang in sogenannte "multipurpose projects" (eigentlich sind das schon Programme), Einzelprojekte mit großen interdependenten Effekten und Einzelprojekte¹⁾ bezieht sich diese Klassifizierung mehr auf Auswahl und gesamtwirtschaftliche Evaluierung der Projekte als auf den ökonomischen Charakter der Projekte selbst. Im Rahmen einer Untersuchung, die sich mit der Finanzierung von Entwicklungsprojekten befaßt, bieten sich zwei Kriterien zur Klassifizierung an, die in den oben angeführten Gruppierungen nicht enthalten sind. Es sind diese: die Rentabilität des Projektes und seine Produktivität.

Von Rentabilität wird im allgemeinen dann gesprochen, wenn die gesamten Projektkosten einschließlich Tilgung und Zinsen durch den erwirtschafteten Ertrag aufgebracht werden können.²⁾ Bezogen auf die Zeiteinheit bedeutet dieses, daß eine bestimmte Kapitalertragsrate gegeben sein muß, ohne die der jeweilige Investor seine Rentabilitätserwartungen nicht erfüllt sieht.

Unter Produktivität kann hier nicht der betriebswirtschaftliche Begriff, nämlich der technische Wirkungsgrad der Faktoreinsätze, verstanden werden,³⁾ sondern nur der Beitrag an Gütern und Leistungen zum Bruttosozialprodukt und dessen Bewertung durch die Gesamtheit aller Wirtschaftssubjekte.

Wird eine Investition unter Rentabilitäts Gesichtspunkten durchgeführt, so kann angenommen werden, daß sie den Nachweis der gesamtwirtschaftlichen Produktivität durch das Erreichen der Rentabilität

2) Vgl. Rhein/Ghaussy; Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans, a.a.O., S. 33.

3) UN; Manual on Economic Development Projects, a.a.O., S. 6 f.

4) Vgl. ebenda, S. 6.

1) Hicks, Ursula K; Development Finance, Planning and Control; Oxford 1965. S. 21.

2) Vgl. Engler, Klaus; Richtlinien für die staatliche Kapitalhilfe an Entwicklungsländer, Köln-Opladen 1965, S. 23.

3) Vgl. ebenda.

erbringt.¹⁾ Das ist jedoch bei solchen Investitionen nicht der Fall, bei denen privatwirtschaftliche Rentabilität in aller Regel nicht zu erreichen ist, wie vor allem bei den von der öffentlichen Hand durchzuführenden Vorhaben zur Befriedigung kollektiver Bedürfnisse. Um ihre gesamtwirtschaftliche Produktivität beurteilen zu können und dem Investor Entscheidungshilfen über Projektprioritäten an die Hand zu geben, mußten Investitionskriterien entwickelt werden, die es erlauben, Aussagen über eine Bewertung des gesamtwirtschaftlichen Nettogrenzproduktes oder der sozial akzeptierbaren Kapitalertragsrate der Investitionen zu machen.²⁾

12 "Self-liquidating" und "non self-liquidating" Projekte

Unter Berücksichtigung von Rentabilität und Produktivität lassen sich die Entwicklungsprojekte der öffentlichen Hand nun in zwei Gruppen einteilen:

"Self-liquidating Projekte",³⁾ für die unterstellt werden kann, daß einzelwirtschaftliches und gesamtwirtschaftliches Nettogrenzprodukt zusammenfallen und "non self-liquidating Projekte", für die der Nachweis der gesamtwirtschaftlichen Produktivität nicht über die Rentabilität erbracht werden kann.

Die "self-liquidating Projekte" tragen während der Zeitspanne ihrer Erstellung durch die aufgrund der Investitionen entstehenden Einkommen zum Volkseinkommen bei. Nach ihrer Fertigstellung bewirken sie einen laufenden Einkommenseffekt und unmittelbar - werden Anlaufphase der Produktion und des Absatzes nicht berücksichtigt - stellen sie laufend Güter und Leistungen bereit. Ihre Produktivität kann an dem von ihnen erwirtschafteten Überschuß gemessen werden.⁴⁾ Sie sollen rentabel sein.

1) Vgl. Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, Berlin 1963, S. 41.

2) Vgl. UN; Manual on Economic Development Projects, a.a.O., S.

3) Zum Begriff der "self-liquidating Projekte" vgl. Musgrave, Richard A.; The Theory of Public Finance, New York - Toronto - London, 1959, S. 569 f, ferner vgl. Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 40 ff.

4) Vgl. Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 41.

Diese Projekte können der Exportförderung dienen, importsubstituierend ausgerichtet sein oder auch völlig neue Produkte für den Inlandsmarkt bereitstellen. Darüber hinaus kann es sich in diesem Zusammenhang um Projekte handeln, die ein nicht importierbares Gut oder eine Leistung erstellen, wie z.B. im Fall von Versorgungsbetrieben.

Das Auswahlkriterium für die "self-liquidating" Projekte innerhalb der Gesamtplanung müßte in jedem Falle eine Marktanalyse sein.¹⁾ Das kann auch für die Projekte gelten, die als Versorgungseinrichtungen dienen, obwohl hier das Erwirtschaften eines Gewinnes von der Preispolitik des Investors (in der Regel wohl eine öffentliche Körperschaft) abhängig ist.²⁾

Unter der Voraussetzung, daß es sich bei den "self-liquidating" Projekten in der Hauptsache um Einzelprojekte und nicht um "multi-purpose-projects" handelt,³⁾ kann die sektorale Zugehörigkeit in der Regel eindeutig festgestellt werden. Da die meisten Entwicklungspläne nach Sektoren eingeteilt sind und dementsprechend die Behördenzuständigkeit für die Einzelpläne administrativ festgelegt ist, ergeben sich hinsichtlich der selbsttragenden Projekte meist nur geringe Kompetenzschwierigkeiten. Das kann sich auf Planung, Finanzierung und Ausführung dieser Projekte nur positiv auswirken.

Im Gegensatz zu den selbsttragenden Projekten kann bei den "non self-liquidating Projekten" davon ausgegangen werden, daß der Investor der Staat oder eine vom Staat autorisierte öffentliche Körperschaft sein wird. Investitionen in die soziale und materielle Infrastruktur bieten, da sie keine Rentabilität aufweisen, keinen Investitionsanreiz für private Unternehmer.⁴⁾

1) Vgl. UN; Manual on Economic Development Projects, a.a.O., S. 6 f.

2) Vgl. Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 53.

3) Vgl. Hicks, Ursula K.; Development Finance, Planning and Control, a.a.O., S. 21.

4) Gerade in den Entwicklungsländern kann ein Privatinvestor jedoch gezwungen sein, Investitionen in diesem Bereich vorzunehmen, weil von staatlicher Seite die notwendige Aktivität ausbleibt. Diese Infrastrukturinvestitionen stellen für den privatwirtschaftlichen Investor Kosten dar, die seine angestrebte Rentabilität beeinträchtigen können und ihn möglicherweise davon abhalten, das Gesamtvorhaben in Angriff zu nehmen.

Der direkt meßbare Beitrag dieser sich nicht selbst tragenden Projekte zum Sozialprodukt besteht in den - im Zuge ihrer Ausführung - entstehenden Einkommen. Die Bewertung ihrer gesamtwirtschaftlichen Produktivität, also der durch sie bereitgestellten Leistungen, bereitet jedoch erhebliche Schwierigkeiten. Ihr Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum läßt sich wohl am besten an der Zahl und der Rentabilität der durch sie ausgelösten "local divert investments"¹⁾ ablesen.

Daraus ergibt sich, daß der Wirkungsbereich dieser "non-self-liquidating" Projekte sich vorwiegend auf allgemeine Grundlagenverbesserung (basic-development) und auf die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse (Erziehungswesen, öffentliche Hygiene etc.) erstreckt.

Ist bei den sich selbst tragenden Projekten die Marktanalyse das entscheidende Moment für die Aufnahme des Projektes in den Plan, so sollte es im Rahmen einer rationalen Entwicklungsplanung für diese Infrastrukturprojekte eine Bedarfsvorausschätzung sein. In der Realität der Entwicklungspolitik wird allerdings häufiger der Fall auftreten, daß eine Nachfrage gerade in diesem Bereich befriedigt werden muß, so daß sich Planung für die Zukunft und "gap-filling-policy" gemeinsam als Auslöser für Investitionen im Bereich der "non-self-liquidating" Projekte ergeben können.

Die Zuordnung eines Projektes zu der Kategorie selbsttragend oder nicht selbsttragend ist in der Mehrheit der Fälle eindeutig vorzunehmen. Wie bereits weiter oben angedeutet, bestehen Schwierigkeiten lediglich in Hinsicht auf Versorgungsbetriebe; das sind öffentliche Verkehrsbetriebe, Energieversorgung, Wasserversorgung usw. Da diese Projekte grundsätzlich über Gebühren - zumindest teilweise, wenn nicht sogar ganz (in Abhängigkeit von der Lebensdauer) - dem Investor Rückflüsse zur Verfügung stellen, müßten sie rein theoretisch den "self-liquidating" Projek-

1) Nurkse, Ragnar; Some Reflections on the International Financing of Public Overhead Investments, in: G. Habeler und Robert M. Stern (Hrsg.), Equilibrium and Growth in the World Economy, Cambridge/Mass. 1962, S. 277.

tén zugerechnet werden.¹⁾ Mit ihnen kann sogar ein Überschuß erwirtschaftet werden, wenn der Projektträger eine entsprechende Preispolitik praktiziert. Da aber die Rentabilität gerade dieser Projekte von einer relativ großen Nachfrage abhängt, wird die Preisobergrenze für diese Güter (Strom, Wasser) in Ländern mit besonders niedrigem Entwicklungsstand unterhalb der Rentabilitätsschwelle liegen. Um die Bevölkerung solcher Länder zur Nachfrage nach diesen Gütern anzureizen, kann sich eine Preispolitik empfehlen, die die Rentabilität außer acht läßt.²⁾ Damit läßt sich feststellen, daß die Zuordnung von Versorgungseinrichtungen zum Bereich der selbsttragenden oder nicht selbsttragenden Projekte von einem Land zum anderen je nach Entwicklungsstand und Entwicklungspolitik vorgenommen werden muß. Um dieser Schwierigkeit zu entgehen, empfiehlt es sich, eine dritte Kategorie einzuführen: "bedingt self-liquidating" Projekte. In ihr werden die Investitionsvorhaben zusammengefaßt, bei denen grundsätzlich Rentabilität angestrebt werden sollte, das Erreichen dieses Zieles aber von der Tarifpolitik abhängig ist.

2. Kapitel: Eigenwährungsanteile

Ein wesentlicher Punkt des Planungsprozesses ist die Frage, welche Ressourcen vom Entwicklungsland selber zum Einsatz gebracht und welche nur über einen Außenbeitrag bereitgestellt werden können. In Analogie zu den beiden Methoden, dem Kapitalhilfebedarf mit Hilfe von Handelslücke und Investitions-Sparlücke zu bestimmen, läßt sich hier von einer Ressourcenlücke sprechen, die geschlossen werden muß, sollen alle Projekte, die den Planumfang ausmachen, zur Durchführung gelangen. Je größer das landeseigene Ressourcenaufkommen ist, umso weniger Devisen braucht das Entwicklungsland aufzuwenden, um die Lücke zu schließen bzw. in umso geringerem Maße ist es auf einen Außenbeitrag via Entwicklungshilfe angewiesen.

Der Einsatz inländischer Produktionsfaktoren ist jedoch nicht

1) Vgl. Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 41.

2) Es ist anzunehmen, daß die Nachfrage nach Gütern der Versorgungswirtschaft in Industrieländern starr, in den Entwicklungsländern dagegen um so elastischer ist, je niedriger der Entwicklungsstand ist.

nur durch das Vorhandensein entsprechender Ressourcen und ihrer Verfügbarkeit begrenzt. Über die physische Bereitstellung der realen Ressourcen hinaus muß auch für die Entlohnung der auf diese Weise zum Einsatz gelangenden inländischen Produktionsfaktoren Sorge getragen werden.¹⁾ Diese Mobilisierung von finanziellen Ressourcen kann häufig der limitierende Faktor für die Ausschöpfung des realen Investitionspotentials sein.²⁾

In welchem Ausmaß also ein Entwicklungsland in der Lage ist, seine natürlichen Produktionsgegebenheiten einzusetzen, ist in hohem Maße auch davon abhängig, ob es in der Lage ist, die notwendigen finanziellen Ressourcen zu aktivieren. Dieser Einsatz realer Produktionsfaktoren und seine Entlohnung stellt den Eigenwährungsanteil dar, der in inländischer Währung anfällt, weil inländische Leistungen entlohnt werden müssen.

Die Bereitstellung inländischer realer Ressourcen ist also davon abhängig, daß ihre Finanzierung gesichert ist. Angenommen, diese Finanzierung soll ausschließlich aus inländischen Quellen vorgenommen werden, so ist die für die entsprechende Volkswirtschaft gegebene durchschnittliche Sparrate ausschlaggebend dafür, wie weit die natürlichen Ressourcen ausgeschöpft werden können.³⁾

Hinsichtlich dieser Mobilisierung und Finanzierung inländischer Produktionsfaktoren kann selbstverständlich nicht nur das öffentliche und private freiwillige Sparen in Betracht gezogen werden. Auch das über die Kreditschöpfung der Banken sowie durch Defizitfinanzierung der Regierung erzwungene Sparen muß hier mit einberechnet werden. Wird nun weiter angenommen, daß diese durchschnittliche Sparrate ein wesentliches Kriterium des Entwicklungsstandes

1) Vgl. Mikesell, Raymond F.; Public International Lending for Development, New York - Toronto, 1966, S. 157.

2) Zur Illustrierung mag hier der Hinweis auf den hohen Kapitalbedarf ausreichen, der zur Erschließung und industriellen Nutzung von Bodenschätzen mineralischer Art notwendig ist. Vgl. dazu: Hicks, Ursula K.; Development Finance, Planning and Control, a.a.O., S. 2.

3) Als durchschnittliche Sparrate kann hier natürlich nicht die durchschnittliche Rate des Konsumverzichts angesehen werden, die in den Entwicklungsländern in Folge des Sparens in Naturalform höher liegt, als die monetäre Sparrate. (Vgl. Kap. 6), Abs. 61.

ist,¹⁾ was impliziert, daß sie im Verlaufe der wirtschaftlichen Entwicklung ansteigt, so muß sich das vorher gegebene Limit der Ressourcenausschöpfung ebenfalls erweitern. Das würde also bedeuten, daß eine steigende Sparrate eine vollständigere Nutzung inländischer Ressourcen bewirken kann, was folgerichtig zu höheren Eigenwährungsanteilen führen muß, da mehr inländische Produktionsfaktoren zu entlohnen sind. Dementsprechend müßte dann der komplementäre Importbedarf zurückgehen.

Diese Folgerung steht im Widerspruch zu der Tatsache, daß bei steigendem Entwicklungsstand die Investitionen aufgrund forcierten Industrialisierung kapitalintensiver werden, was bedeutet, daß mehr Kapitalgüter benötigt werden, so daß der Importgehalt der Pläne mit fortschreitender Entwicklung zunehmen muß.

Welche der beiden Folgerungen sich als richtig erweist, ist davon abhängig, ob es den Planern gelingt, die inländischen Ressourcen effizient zu allokieren und ob sie in der Lage sind, im Verlauf der Pläne interindustrielle und intersektorale Abhängigkeiten so zu berücksichtigen, daß ausländische Faktorbeiträge durch inländische Produktion substituiert werden können. Wie die weiter unten folgenden Plananalysen Afghanistans, Indiens und Pakistans zeigen, nimmt in allen drei Ländern die Relation von inländischen Produktionsmitteln zu importierten Gütern und Leistungen bei den Nettoinvestitionen von Plan zu Plan ab. Die Eigenbeiträge wachsen also, und die Außenbeiträge gehen zurück. Absolut gesehen nimmt jedoch mit wachsendem Planumfang der Importbedarf stark zu - wie das Beispiel Indiens zeigt - da zur Aufrechterhaltung der laufenden Produktion - also für Ersatzinvestitionen und Maintenancegüter - der Importbedarf mit der Ausdehnung des industriellen Sektors steigt. Mit dem Hineinwachsen in die Vollbeschäftigung aller inländischen Produktionsfaktoren kann also theoretisch die Importquote der Projekte bzw. der Nettoinvestitionen der Pläne sinken,

1) Vgl. Ringer, Karlernst; Zur Begriffsbestimmung der Entwicklungsländer, in: Hans Besters und Ernst E. Boesch (Hrsg.); Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Stuttgart - Berlin-Mainz, 1966, Sp. 9, (dieses Sammelwerk wird im folgenden als "Handbuch der Entwicklungspolitik" zitiert).

ohne daß dadurch schon eine spürbare Entlastung der Zahlungsbilanz erreicht wird. Die Relation von Eigenwährungsanteilen zu Importbedarf ist jedoch nicht nur vom Entwicklungsstand abhängig, sondern wie sich durch die bereits erwähnte Bedeutung von sektoralen und industriellen Interdependenzen gezeigt hat, auch von der Planungspolitik.

Für den faktischen Produktionsprozeß lassen sich fünf Gruppen von Einsatzfaktoren unterscheiden:¹⁾

- 1) Boden
- 2) Gebäude
- 3) Maschinen und Ausrüstungen
- 4) Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, allgemeine Lagerhaltung und Ersatzteile
- 5) Arbeit (Gelernt und ungelernt)

Abgesehen vom Faktor Boden, kann theoretisch der Bedarf in allen anderen Gruppen sowohl aus dem inländischen wie aus dem ausländischen Angebot befriedigt werden. Eine solche Faktorsubstitution über den Außenhandel hätte allerdings zur Folge, daß - abgesehen von der Entlohnung des Bodens - die Investitionen ohne Einkommenseffekt für die Volkswirtschaft des entsprechenden Landes durchgeführt würden. Die weitere Folge eines solchen Extremfalles wäre dann das Problem der Absatzbarkeit der so erzeugten Güter und Leistungen, da im Empfängerland zwar produktive Kapazität erstellt wird, aber wegen der fehlenden Einkommen sich keine kaufkräftige Nachfrage entwickeln kann. Eine solche vollständige Substitution inländischer Produktionsfaktoren durch Außenbeiträge ist selbstverständlich unrealistisch.²⁾ Die Grenze einer exten-

1) Vgl. Hicks, Ursula K.; Development Finance, Planning and Control, a.a.O., S. 147.

2) Immerhin wäre es sicherlich interessant zu untersuchen, welche Relation von inländischen zu ausländischen Faktorbeiträgen bei der Förderung von Öl in den Scheichtümen des arabischen Golfs vorliegt. Allerdings ist das Produkt hier auch nicht für den Inlandsmarkt bestimmt. Im Extremfall (s.o.) ist also die Wirtschaft des Landes entweder von diesen Investitionen und der laufenden Produktion gar nicht berührt, oder über eine entsprechende Redistribution der Staatseinnahmen aus der Erdölförderung könnte den Wirtschaftssubjekten des Landes ein mehr oder minder arbeitsloses Einkommen gewährt werden. Soweit die vereinnahmten Devisen ausreichende Importe zulassen, um jegliche inländische Nachfrage zu befriedigen, wäre jede inländische Produktion überflüssig.

siven Substitution inländischer Produktionsmittel dürfte für alle Entwicklungsländer in den ungenügenden Deviseneinnahmen gegeben sein.¹⁾

Unter dem Aspekt einer rationalen Entwicklungsplanung wird jedes Land bemüht sein, in möglichst großem Umfang inländische Ressourcen einzusetzen. Man wird also wohl kaum ungelernte Arbeitskräfte aus dem Ausland anwerben. Auch wird man, soweit nur irgend möglich, versuchen, Gebäude zumindest mit inländischem Material zu erstellen. Ebenso erscheint es inopportun, eine kapitalintensive Produktion auf der Basis eines Rohstoffes aufzuziehen, der im Lande nicht vorhanden ist, sondern importiert werden muß. Das alles bedeutet nichts weiter, als das es sinnvoll ist, Entwicklungsplanung parallel zu den natürlichen Gegebenheiten des Landes zu betreiben.

Zu diesen durch die Macht des Faktischen mehr oder weniger fest vorgegebenen Daten gehören für den Planer jedoch auch die finanziellen Ressourcen, die ihm zur Verwirklichung des Planes zur Verfügung stehen. Wird nun die klassische Vergabepolitik der Entwicklungshilfe gebenden Industrieländer und internationalen Organisationen berücksichtigt, nach der grundsätzlich die im Inland aufzubringende Leistung auch aus inländischen Ressourcen zu finanzieren ist, so liegt der Verdacht nahe, daß im Interesse eines möglichst großen Planumfanges die Projekte oder Sektoren bevorzugt werden,²⁾ in denen ein möglichst großer Teil der realen Leistung nicht vom Inland erstellt werden kann. Aufgrund der Faktorpreisverhältnisse in den Industrieländern dürfte der Außenbeitrag sowieso überwiegend in kapitalintensiver Form geleistet werden, so daß die Planer keine Schwierigkeiten haben, den kapitalintensiven Projekten oder Sektoren, die relativ geringere Eigenleistungen erfordern als andere, den Vorzug zu geben.

1) Vgl. Chenery, Hollis B.; The Effects of Resources on Economic Growth, in: K. Berril (Hrsg.); Economic Development with Special Reference to East Asia, New York 1966, S. 47.

2) Auf die Tatsache, daß die Eigenwährungsanteile in unterschiedlichen Projekten und Sektoren stark schwanken können, wird weiter unten nochmals ausführlich eingegangen. (s. Abs. 23 u. 24 dieses Kapitels), vgl. dazu aber auch: Vanek, Jaroslav; Estimating Foreign Resources Needs for Economic Development, New York-St. Louis - San Francisco - Toronto - London - Sidney, 1967, S. 8.

Bei alternativen Investitionstechniken besteht darüber hinaus noch die Möglichkeit, die kapitalintensiveren zu wählen, was unter Umständen dem Interesse der Geberländer am Absatz ihrer Kapitalgüter entgegenkommt.

Um die Auswirkungen solcher taktischen Verhaltensweisen auf den Planumfang festzustellen, muß eine je nach Vergabemodus differenzierte Betrachtungsweise vorgenommen werden. Angenommen, das oben genannte Vergabeprinzip - daß die Empfängerländer die Eigenwährungsanteile grundsätzlich selbst zu tragen haben - hat Gültigkeit: wird nun eine Rahmenzusage gemacht ohne eine Projektbindung, so wird das Entwicklungsland versuchen, seine eigenen Ressourcen so effizient wie möglich mit dem Außenbeitrag zu koppeln. Das heißt, es wird versuchen, soviel Projekte wie möglich mit Hilfe des Außenbeitrages durchzuführen. Erhält das Land jedoch eine Rahmenzusage ausgefüllt mit einer bestimmten Zahl von Projekten, so wird es versuchen, diese so kapitalintensiv wie möglich auszugestalten, um eigene Ressourcen einzusparen. Diese kann es dann für andere Projekte verwenden, die keinen Außenbeitrag benötigen. Es ist jedoch festgestellt worden, daß der Einfluß der Geberländer im Planprozeß nicht so sehr auf der Ebene der Gesamtplanung stattfindet, sondern mehr in den unteren Planebenen, am stärksten auf der Projektebene.¹⁾ Das heißt aber, daß nach Abschluß der Globalplanung die Projektgestaltung eventuell anders vorgenommen werden muß, als es ursprünglich vorgesehen war. Das Geberland entdeckt, daß die inländischen Ressourcen nicht so vollständig ausgeschöpft worden sind, wie es möglich ist, und verlangt Änderungen. Diese Nichtbeteiligung inländischer Ressourcen kann aber bewußt geschehen sein, da die Planer sich darüber im klaren waren, daß keine Möglichkeit bestand, diese Ressourcen auch noch zu finanzieren. Die Finanzplanung hatte eben eine andere Relation Devisen-Landeswährungskosten veranschlagt. Die nachträgliche Forderung der Geber führt dann häufig zu Defizitfinanzierung, zu Zusatzfinanzierung von außen oder, wenn beides nicht realisiert werden kann, zur Stilllegung der Projekte.

1) Vgl. Mikesell, Raymond F.; Public International Lending for Development, a.a.Ö., S. 158.

Da einmal detailliertes statistisches Material in den meisten Entwicklungsländern nicht vorliegt und es zum anderen außerordentlich schwierig ist, die Motivationen der Planer und den Prozeß der Willensbildung eindeutig zu analysieren, lassen sich solche Aussagen empirisch nicht untermauern. Ohne Zweifel bestehen aber Möglichkeiten, bereits in der globalen Planpolitik den Devisenanteil der Projekte zugunsten des Eigenwährungsanteils auszuweiten.

21 Eigenleistungen der Entwicklungsländer in globalen Kapitalbedarfsschätzungen

Globale Kapitalbedarfsschätzungen unter der Annahme von bestimmten Zielgrößen des angestrebten Wachstums sind für die Entwicklungsländer wiederholt vorgenommen worden. Für die Ermittlung des notwendigen Außenbeitrags sind methodisch zwei Wege beschritten worden. Mit Hilfe der Handelslücke wird versucht, den realen Anteil an Produktionsfaktoren festzulegen, der vom Inland nicht bereitgestellt und dessen notwendiger Import aus den Beständen und laufenden Einnahmen an Devisen nicht abgedeckt werden kann. Die andere Möglichkeit, den Kapitalbedarf vorauszuschätzen, besteht darin, die Lücke zwischen dem inländischen Sparen und dem angestrebten Investitionsvolumen festzustellen.¹⁾ Die vom jeweiligen Entwicklungsland bereitzustellende Leistung - entweder als reale oder als monetäre Größe - ergibt sich komplementär zur ermittelten Lücke.

Abgesehen von speziellen Schwächen, die einzelne Kapitalbedarfsschätzungen beeinflussen mögen, darf grundsätzlich nicht übersehen werden, daß die vorgenommenen Extrapolationen nur von den in der Vergangenheit gültigen Parametern ausgehen können.²⁾ Über die

1) Vgl. Balassa, Bela; The Capital Needs of Developing Countries, in: Kyklos, Vol. 17, 1964, S. 203 ff.; Tinbergen, Jan; Spardefizit und Handelsdefizit, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 95, 1965, S. 89 ff. Kitamura, Hiroshi; Trade and Capital Needs of Developing Countries and Foreign Assistance, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 97, 1966, S. 310 ff.; und Chenery, Hollis B. und Strout, Alan M.; Foreign Assistance and Economic Development, in: American Economic Review, Vl. 56, 1966, S. 706 ff.

2) Vgl. Dürr, Ernst; Methodische und politische Probleme der Berechnung des Entwicklungshilfebedarfs, in: Ordo, Bd. XVIII, 1967, S. 246 f.

Art und das Ausmaß der Änderung solcher Größen wie z.B. Importneigung oder Sparneigung der entsprechenden Volkswirtschaft im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich nur Vermutungen anstellen. Die Resultate von Kapitalbedarfsschätzungen müssen deshalb grundsätzlich nicht nur hinsichtlich der absoluten Höhe sondern auch hinsichtlich der Relation Eigenleistung und Außenbeitrag mit aller Vorsicht betrachtet werden.

Der erste Versuch einer Kapitalbedarfsschätzung wurde bereits 1949 veröffentlicht.¹⁾ In ihm sind alle Länder erfaßt, mit Ausnahme der damals einzigen kapitalexportierenden Regionen von Nordamerika. Die Basis der Schätzung bilden die Pläne für zweiundvierzig Länder und zweiunddreißig abhängige Gebiete. Die Investitionen sind umgerechnet für eine einheitliche Plandauer von vier Jahren; für Länder, für die keine Pläne vorlagen, wurde unterstellt, daß sie etwa in demselben Maße Investitionen vornehmen wie ihnen vergleichbare Länder, die Pläne vorbereitet hatten.²⁾ Für die angenommene Vierjahresperiode ergibt sich für alle unterentwickelten Regionen eine Gesamtinvestition von 66,6 Mrd. US \$. Davon wurden 16,3 Mrd. \$ als ausländische Investitionen geschätzt, was etwa 25 % der Gesamtinvestitionen ausmachte. Klammert man nun Süd- und Osteuropa und die UdSSR aus, um etwa den Rahmen an Entwicklungsländern zu erhalten, der heute im Blickfeld steht, so ergibt sich zwischen Gesamtinvestition und Auslandsinvestition eine Relation von 27,9 Mrd. \$ zu 11,9 Mrd. \$. 42 % der Gesamtinvestitionen in den Gebieten Afrika, Lateinamerika, Naher und Ferner Osten würden also durch ausländisches Kapital finanziert werden.³⁾ Ob nun allerdings der verbleibende Anteil von 58 % wirklich den Teil der Investitionen repräsentiert, der aus inländischen Ressourcen bereitgestellt werden kann, bleibt fraglich, denn bei dem Anteil von 42 % der Auslandsinvestitionen handelt es sich lediglich um

1) Vgl. UN; Methods of Financing Economic Development in Under-Developed Countries, New York 1969, S. 43 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 51.

3) Vgl. ebenda, S. 52. Die erhebliche Steigerung der Relation Inlandsleistung zu Außenbeitrag von 25 % auf 42 % ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die UdSSR ausgeklammert wurde unter der Annahme, daß hier keine Auslandsinvestitionen stattfinden würden.

den Teil, der aus "external financing" bestritten wird. Der Anteil von 58 % der inländischen Investitionen kann sehr wohl noch Importe beinhalten, die aus landeseigenen Devisenreserven oder den laufenden Exporterlösen getätigt wurden. Unter der Annahme, daß produktive Faktoren, die im Inland bereitgestellt werden können, nicht importiert wurden, läßt sich somit mit Sicherheit nur sagen, daß der Anteil der inländischen Ressourcen an der Gesamtinvestition auf keinen Fall größer als 58 % ist, wahrscheinlich aber geringer.

Weiter ist zu diesen Angaben zu bemerken, daß sie nur die Devisen-Landeswährungsrelation für die geplanten Nettoinvestitionen wiedergeben. Für eine realistische Kapitalbedarfsschätzung müssen jedoch die Ersatzinvestitionen, der Bedarf an Maintenancegütern und eventuell sogar die zwingend notwendig erscheinenden Importe an Konsumgütern berücksichtigt werden. Nur unter Einbeziehung auch dieser Größen kann die Relation zwischen Eigenbeitrag und Außenleistung den Verhältnissen eines Landes entsprechend für eine ganze Planperiode geschätzt werden. Das heißt aber, daß der gesamte Importbedarf für diese Pläne nochmals höher angesetzt werden müßte, und entsprechend die inländischen Ressourcen einen weiter verminderten Prozentsatz ausmachen würden.

Auch methodisch ist viel gegen diese Kapitalbedarfsschätzung einzuwenden, wobei sich die Kritik im wesentlichen in einem Satz zusammenfassen läßt: Das Gesamtergebnis kann nicht besser sein als die Teile, aus denen es sich zusammensetzt. Diese Teile aber sind die Pläne einzelner Länder. Das heißt wiederum, daß man vermutlich aufgrund unterschiedlicher Planungsmethoden und unterschiedlicher Methoden zur Feststellung des Kapitalbedarfs zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen muß. Weiter ist das statistische Material der Entwicklungsländer bekanntlich weder besonders vollständig noch genau. Das wird vor zwanzig Jahren nicht besser gewesen sein als heute.

Bereits 1951 wurde der nächste Versuch, den Kapitalbedarf der Entwicklungsländer zu schätzen, veröffentlicht. Es handelt sich wieder um eine UN-Untersuchung, die auf Daten von 1949 aufbaut und den jährlichen Kapitalbedarf der Entwicklungsländer für die Zeit

von 1950 bis 1960 ermitteln wollte.¹⁾ Unter dem gegebenen Bevölkerungsdruck in den Entwicklungsländern wird es für notwendig gehalten, jährlich für ein Prozent der Bevölkerung Arbeitsplätze außerhalb des landwirtschaftlichen Bereiches zu schaffen. Die Investitionen für diese industriellen Arbeitsplätze werden mit 2.500 US\$ je Arbeitsplatz veranschlagt. Daraus resultieren Nettoinvestitionen für alle Entwicklungsländer in Höhe von 15,27 Mrd. US\$.

Für den landwirtschaftlichen Bereich wird angenommen, daß Investitionen in Höhe von 4 % der jeweiligen Volkseinkommen vorgenommen werden müssen. Das ergäbe für alle Länder nochmal eine Summe von 3,864 Mrd. US\$.

Diesem Finanzbedarf in Gesamthöhe von 19,134 Mrd. US\$ steht - zumindest im Jahre 1949 - aber nur ein ausländisches Sparvolumen in Höhe von 5,24 Mrd. US\$ gegenüber. 27,4 % der unter den gegebenen Voraussetzungen notwendigen Nettoinvestitionen können also aus den eigenen finanziellen Ressourcen getätigt werden, während 72,6 %, das entspricht 13,894 Mrd. US\$, vom Ausland getragen werden müssen.

Das Defizit verringert sich allerdings beträchtlich, wenn China und die Mongolei ausgeklammert werden.²⁾ Die notwendige Nettoinvestition beträgt dann nur noch 13 Mrd. US\$, das Sparvolumen der verbleibenden Länder 4,5 Mrd. US\$ und das entsprechende Defizit 8,5 Mrd. US\$. Das Defizit würde unter diesen Umständen noch 65,4 % der Nettoinvestitionen ausmachen.

Für die Periode von 1950 bis 1960 wird nun geschätzt, daß im Durchschnitt ein jährlicher Kapitalimport von mehr als 10 Mrd. US\$ notwendig ist, um ein Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen von 2 % zu erreichen.³⁾ In mehrfacher Hinsicht läßt sich diese Schätzung kritisieren. Auf der einen Seite ist wohl das Bevölkerungswachstum mit 1 1/4 % pro Jahr zu niedrig angesetzt.⁴⁾ Auf der anderen Seite ist

1) Vgl. UN; Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries, New York 1951, S. 75 ff.

2) Vgl. UN; Capital Development Needs of the Less Developed Countries, New York 1962, S. 6.

3) Vgl. UN; Measures for the Economic Development for Under-Developed Countries, a.a.O., S. 79.

4) Vgl. ebenda, S. 78.

der Kapitalkoeffizient in Höhe von 6 unterbewertet worden. Gegen Ende der Zehnjahresperiode wird er sicherlich niedriger gewesen sein.¹⁾ Außerdem erscheint es fraglich, ob die Auswirkungen dieser Investitionen auf die Kapitalbildung richtig gesehen worden sind. Die marginalen Sparraten liegen in der Regel beträchtlich über den durchschnittlichen Sparraten.²⁾ Das bedeutet aber, daß das errechnete Defizit gegen Ende der betrachteten Zehnjahresperiode abnehmen muß. Und letztlich ist in der Untersuchung - zumindest in der vorliegenden Form - die Frage der absorptiven Kapazität der Entwicklungsländer nicht angeschnitten worden.

Die absorptive Kapazität für importiertes Kapital ist aber gerade die Grundlage für eine weitere Bedarfsschätzung.³⁾ Die Fähigkeit, Kapital aufzunehmen, wird dabei an Faktoren wie Zahl der ausgebildeten Arbeitskräfte, kompetente Administratoren, Märkte und Transportmöglichkeiten, Kommunikations- und Energiegegebenheiten bewertet. Auf der Basis von 1953 wird dabei geschätzt, daß bei einem Kapitalkoeffizienten von 3 ein jährlicher zusätzlicher Kapitalimport von 3,5 Mrd. US\$ (zusätzlich zum 1953 bereits getätigten Import von 3 Mrd. US\$) nötig sei, um ein Wachstum von 1,4 bis 2 % pro Kopf zu erreichen. Die Nettokapitalbildung in Höhe von 8,2 Mrd. US\$ im Jahre 1953 war also nur möglich mit Hilfe einer ausländischen Finanzierung von 3 Mrd. US\$, was einem Anteil von 36,5 % entspricht. Der zusätzliche Kapitalimport in Höhe von 3,5 Mrd. US\$ würde in Lateinamerika 14 % und in den vier anderen Regionen (Südzentralasien; Rest von Asien ohne China; China, Mongolei und Japan; Mittlerer Osten und Afrika) 35 % der Bruttoinvestitionen ausmachen. Nimmt man an, daß während der ersten Phase der zusätzliche Kapitalimport in Höhe von 3,5 Mrd. US\$ nicht durch zusätzliche inländische Kapitalbildung ergänzt wird, so wäre die Nettoinvestition für 1953 11,5 Mrd. US\$, von denen 6,5 Mrd. US\$ nicht aus inländischen Finanzressourcen getragen werden. Das entspräche einem vom Ausland finanzierten Anteil von 55,5 % der Nettoinvesti-

1) Vgl. Rosenstein-Rodan, Paul N.; International Aid for Underdeveloped Countries, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. XLIII, 1961, S. 136.

2) Vgl. ebenda, S. 108.

3) Vgl. Millikan, Max F. und Rostow, W.W.; A Proposal, Key to an Effective Foreign Policy, New York 1957, S. 95 ff.

tionen.

Der kritische Punkt dieser Untersuchung dürfte in der Hauptsache darin zu sehen sein, daß die aufgeführten Faktoren, die die absorptive Kapazität bestimmen, quantitativ nicht faßbar sind.

Zu einem in der absoluten Höhe fast vergleichbaren Resultat kommt eine weitere Studie, aber aufgrund anderer Annahmen.¹⁾ Das Volkseinkommen der Entwicklungsländer wird mit 100 Mrd. \$ angenommen. Die Pro-Kopf-Einkommen wachsen um 1 %. Dieses Wachstum soll verdoppelt werden. Bei einem Kapitalkoeffizienten von 3 wäre also eine jährliche zusätzliche Nettoinvestition von 3 Mrd. US\$ notwendig, die aus ausländischen Ressourcen bereitgestellt werden müßten.

Ein Betrag in ähnlicher Höhe ergibt sich aber auch unter Berücksichtigung der Importlücke der Entwicklungsländer und ihrer Projekte.²⁾ Für die Zeit von 1961 bis 1970 wird der Importbedarf aller Entwicklungsländer auf 440 Mrd. US\$ plus 8 Mrd. US\$ für Schuldentilgung, Transport und andere Leistungen geschätzt. Diesem Importbedarf in Gesamthöhe von 448 Mrd. US\$ steht ein Exporterlös in Höhe von 378 Mrd. US\$ gegenüber. Resultierend aus dem Gesamtdefizit von 70 Mrd. US\$ für zehn Jahre ergibt sich also ein jährliches Defizit von 7 Mrd. US\$. Davon wurden 1958 4 Mrd. US\$ durch Kapitalimporte gedeckt. Die restlichen 3 Mrd. US\$ müssen durch zusätzliche Kapitalimporte eingebracht werden.

Für die Methode der Projektion der Außenhandelsentwicklung der Entwicklungsländer sind keine Angaben gemacht worden.

Die detaillierteste Kapitalbedarfsschätzung stammt von Rosenstein-Rodan.³⁾ Für achtundachtzig Entwicklungsländer, davon vier europäische, wird der Bedarf an Kapitalimport unter Berücksichtigung der Wachstumsrate der Bevölkerung bei einer für jedes Land als möglich geschätzten Wachstumsrate der Pro-Kopf-Einkommen errech-

-
- 1) Vgl. Hoffman, Paul G.; One Hundred Countries, One and One Quarter Billion People. How to Speed Their Economic Growth and Ours in the 1960's, Washington DC 1960, S. 45.
 - 2) Vgl. UN; Capital Development Needs of the Less Developed Countries, a.a.O., S. 10 f.
 - 3) Vgl. Rosenstein-Rodan, Paul N.; International Aid for Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 107 ff.

net. Die Projektion umfaßt drei Fünfjahresperioden von 1961 bis 1976. Die Wachstumsrate, welche die absorptive Kapazität für Kapitalimporte reflektiert, wird an Hand der Investitions- und der Sparrate geschätzt. Das erforderliche Kapital für jedes Land wird für jede Periode aus der Wertschöpfung der Bruttoproduktion und der unterstellten Wachstumsrate errechnet. Der durchschnittliche Kapitalkoeffizient für alle Länder beträgt 2,8. In Hinsicht auf die Beschaffenheit des statistischen Materials wird die Fehlergrenze mit plus-minus 25 % angenommen.¹⁾

Der Kapitalimport setzt sich zusammen aus dem 1961 faktisch gegebenen Kapitalimport plus einem zusätzlichen Kapitalimport, der für notwendig erachtet wird, um eine Wachstumsrate zu erreichen, die ein weiteres "self-sustained growth" gewährleistet. Erreicht wird innerhalb der Fünfzehnjahresperiode der "take off point", allerdings nur von dreizehn Ländern, die bereits zu Beginn der Periode - also 1961 - Wachstumsraten von 2 % pro Kopf und höher haben.

Das in die Entwicklungsländer einströmende Kapital umfaßt dabei die Entwicklungshilfe und den privaten Kapitalimport. Als Entwicklungshilfe wird der Teil des Kapitalflusses bezeichnet, "which normal market incentives do not provide".²⁾ Dabei werden die Lieferungen landwirtschaftlicher Überschußgüter (PL 480) nur zu zwei Drittel als Kapitalimport gewertet, unter der Annahme, daß nur dieser Teil dazu benutzt wird, die Investitionen zu erhöhen, während das letzte Drittel ausschließlich in zusätzlichen Konsum fließt.³⁾ Technische Hilfe rechnet nicht zum Kapitalimport,⁴⁾ obwohl ihre Bedeutung grundsätzlich anerkannt und eine Erhöhung gefordert wird.

Vom privaten Kapitalimport wird von den Investitionen, die in die sogenannten "extractive industries", also in der Hauptsache Bergbau und Erdölförderung, gehen, die Hälfte nicht angerechnet, da "their diffusion and complementarity effects are markedly smaller

1) Vgl. ebenda, S. 117.

2) Vgl. ebenda, S. 110.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. ebenda.

than those of other industries".¹⁾ Die kurzfristigen Kapitalimporte, wie Exportkredite, sind ebenfalls nicht enthalten, sondern nur Erinnerungsposten.

In der Tabelle I, 1 soll wiedergegeben werden, zu welchem Anteil die für die Fünfzehnjahresperiode projektierte Entwicklung aus inländischen Ressourcen getragen wird. An Hand des umfangreichen statistischen Materials von Rosenstein-Rodan sind auf der Basis der gegebenen Bruttosozialprodukte der vier Kontinente, des Anteiles des Bruttosozialprodukts, der in die Bruttoinvestitionen fließt, und der durchschnittlichen Abschreibungssätze der Bruttoinvestitionen die Nettoinvestitionen errechnet worden. Aus den ebenfalls vorgegebenen Zahlen über die als notwendig erachteten Kapitalimporte läßt sich dann der Anteil der Kapitalimporte in Prozent der Nettoinvestitionen und der Bruttoinvestitionen ermitteln.

Für die zweite und dritte Periode (1966-1971 und 1971-1976) hat diese Rechnung den Nachteil, daß dieselben Anteile der Bruttoinvestitionen am Bruttosozialprodukt und dieselben Abschreibungsraten wie für die Periode 1961-1966 verwendet werden. Im Zuge einer erfolgreichen Entwicklung - also bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen - muß aber die durchschnittliche Sparrate im Zeitablauf steigen, da die marginale Sparrate erheblich über der durchschnittlichen liegt. Für Asien schätzt Rosenstein-Rodan²⁾ eine durchschnittliche Sparrate von 7 % und nimmt an, daß die marginale Sparrate auf 20 bis 25 % gesteigert werden kann. Die in der Tabelle enthaltenen unterschiedlichen Angaben über Anteile der Bruttoinvestitionen am Bruttosozialprodukt für die einzelnen Kontinente lassen den gleichen Schluß zu. In Afrika, für das man mit Recht annehmen kann, daß es in seiner Entwicklung am weitesten zurückgeblieben ist, beträgt dieser Anteil in der Periode 1961-1966 nur 12,1 %, im höher entwickelten Südamerika dagegen bereits 16,7 %.

Hinsichtlich der Abschreibungsraten unterstellt Rosenstein-Rodan, daß die Abschreibungsrate mit steigendem Entwicklungsstand wächst. Sie wird in den Ländern am höchsten angenommen, in denen "a considerable capital stock in extraction industries"³⁾ vorhanden ist.

1) ebenda.

2) Vgl. ebenda, S. 108.

3) ebenda, S. 131.

Dementsprechend wird die Abschreibungsrate für die weniger entwickelten afrikanischen Länder nur mit 25 % angenommen. Der Durchschnitt wird bei einem Drittel liegend vermutet und für die Länder mit dem sogenannten "extraction industries" sogar bei 40 %. Die Höhe der Abschreibungsrate und die Höhe der marginalen Sparrate hängt natürlich wesentlich davon ab, in welche Industrien investiert wird. Tendenziell können beide im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung als steigend unterstellt werden. Dieser Tatbestand ist jedoch eher dazu geeignet, die Situation der Kapitalbildung zu verbessern als sie zu verschlechtern. Das heißt aber, daß letztlich der notwendige Kapitalimport aufgrund der gleichbleibend verwendeten Maßzahlen sicher nicht zu niedrig, sondern eher zu hoch ausfällt.

Mit aller gebotenen Vorsicht in Hinsicht auf das statistische Grundmaterial - besonders das Bevölkerungswachstum - läßt sich aus dieser Kapitalbedarfsrechnung ableiten, daß der Anteil der Investitionen, der aus inländischen Ressourcen aufgebracht wird, im Zeitablauf wächst, wenn eine positive wirtschaftliche Entwicklung stattfindet.

Als positiv hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung kann in diesem Zusammenhang nicht nur eine Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen betrachtet werden, sondern eine positive Änderung der marginalen und durchschnittlichen Sparrate sowie der Abschreibungsraten.

Hinsichtlich der Eigenleistungen der Entwicklungsländer lassen sich aus Rosenstein-Rodans Berechnungen folgende Ergebnisse ableiten (s. Tab. I,1):

In der Periode 1961-1966 können die Entwicklungsländer 68 % der Nettoinvestitionen selber aufbringen. In der zweiten Periode 1966-1971 steigt dieser Eigenanteil bereits auf 74 % und erreicht in der dritten Periode von 1971-1976 schließlich knapp 86 %. Dabei gibt es selbstverständlich erhebliche regionale Unterschiede. Für Afrika steigt die Kapitalimportquote über die ganze Periode von fünfzehn Jahren an. Der Anteil der in den Ländern aufgebrachten Investitionen geht von gut 75 % (erste Periode) zurück auf knapp 70 % (zweite Periode) und wird für die letzte Periode mit gut 68 % angesetzt. Für die Entwicklungsländer Amerikas (La-

tein- und Zentralamerika) steigt der im Inland aufgebrauchte Anteil von 78 % über 82,5 % bis auf 90,5 %. Besonders prägnant ist die Steigerung aber für die Länder Asiens und des Mittleren Ostens. In den asiatischen Ländern werden 55,3 % Eigenanteil in der ersten Periode auf 67,5 in der zweiten und schließlich auf 86,5 in der dritten Periode gesteigert. Im Mittleren Osten verläuft die Entwicklung von 65,5 % über 66,5 % bis zur dritten Periode über 85,5 %.

In der Tab. I, 2 werden die Kapitalbedarfsrechnungen noch einmal zusammengefaßt. Ob dabei der von Untersuchung (2) bis (4) stetig steigende Anteil der inländischen Beteiligung an den Nettoinvestitionen eine Folge der wirtschaftlichen Entwicklung ist oder auf Differenzen in den benutzten Daten zurückzuführen ist und wie weit vor allem diese Ergebnisse mit der Realität übereinstimmen, läßt sich mit Hilfe solcher Globaluntersuchungen wohl kaum feststellen. Da ferner bei dieser Betrachtungsweise die unterschiedliche Leistungsfähigkeit einzelner Entwicklungsländer hinsichtlich der local cost - Komponente nicht berücksichtigt werden kann, scheint es ratsam, in der weiteren Analyse, Pläne, Sektoren und Projekte heranzuziehen.

22 Eigenwährungsanteile in Entwicklungsplänen

Langfristige, globale Kapitalbedarfsschätzungen sind, wie sich gezeigt hat, kein besonders gut geeignetes Instrument, um zu Aussagen über die Verteilung von aus inländischen oder ausländischen Ressourcen getragenen Investitionen zu gelangen. Abgesehen von den statistischen Unzulänglichkeiten besteht die Schwierigkeit, die zukünftige Entwicklung der abhängigen Variablen in den Wachstumsmodellen vorauszuschätzen. Dieses zweite Argument entfällt für abgelaufene Pläne, so daß ex post die Möglichkeit bestehen muß, einigermaßen exakt die Größenordnung der zu importierenden und der aus dem Inland zur Verfügung stehenden Güter zu bestimmen.

Aber auch ex ante dürfte es wesentlich einfacher sein, solche Angaben für einzelne Länder und für eine Planperiode zu machen. Für die Vorausschätzung des Devisenanteils und des korrespondierenden Eigenwährungsanteils von Ländergruppen oder aller Entwicklungsländer kann methodisch nur die Berechnung der Sparlücke oder die der Außenhandelslücke angewendet werden. Für die Kapitalbedarfs-

schätzung eines einzelnen Entwicklungsplanes würde aber eine solche Rechnung nicht ausreichen. Der Devisenbedarf läßt sich selbstverständlich als Differenz zwischen gesamtwirtschaftlicher Ersparnis und der geplanten Investitionsrate darstellen.¹⁾ Das dürfte aber gewöhnlich nur eine Form der Kontrollrechnung der im Gesamtplan aggregierten Größen sein. Die praktische Planung dagegen wird versuchen, eine möglichst umfassende Information über natürliche und menschliche Ressourcen zu erlangen, um dann über summierte Projekte zu einer Gesamtgröße zu gelangen. "There is general agreement that information about natural and human resources is a primary requirement for development planning".²⁾ Nur so kann eine Information darüber erlangt werden, welche Ressourcen im eigenen Land zur Verfügung stehen und welche importiert werden müssen. Selbstverständlich ist auch diese Methode nicht fehlerlos, da die Devisenkomponente der Projekte nicht genau festgelegt werden kann.³⁾ Bei der Methode der Schätzung der Sparlücke aber wird nur eine Aussage über die Differenz der geplanten Investitionen gegenüber der geschätzten finanziellen Ressourcen gemacht. Theoretisch ist dabei vorstellbar, daß "even where over-all saving may be adequate, a lack of foreign exchange for the purchase of essential specific capital goods and industrial raw materials may prevent or impede the implementation of plans in certain crucial sectors of the economy".⁴⁾ Diese Methode liefert also keine Aussage darüber, zu welchen Anteilen Devisen und Eigenwährungsmittel benötigt werden, um die im Plan vorgesehenen Investitionen durchzuführen.

Auch die Vorausschätzung der Außenhandelslücke ist mit großer Vorsicht zu betrachten. Das betrifft weniger die Importseite, die durch eine entsprechende restriktive Importpolitik einigermaßen unter Kontrolle gehalten werden kann, als vielmehr das erwünschte Exportvolumen. Die meisten Entwicklungsländer sind immer noch stark

1) Vgl. Shenoy, B.R.; Indian Planning and Economic Development, New York 1963, S. 66.

2) Waterston, Albert; Development Planning, Lessons of Experience, Baltimore 1965, S. 173.

3) Vgl. Shenoy, B.R.; Indian Planning and Economic Development, a.a.O., S. 66.

4) UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 50.

von der schwankenden und nur schwer vorhersehbaren Weltnachfrage nach ihren Primärprodukten abhängig.¹⁾ "... their export prices have been subject to considerable fluctuations arising from cyclical disturbances in the developed private enterprise countries, as well as from the vagaries of weather which have unpredictable effects on supplies of agricultural products for export and domestic consumption."²⁾

Für eine erste - eine allgemeine Übersicht verschaffende - Planung ist die Berechnung der Sparlücke und der Handelslücke sicherlich sinnvoll. Ebenso kann sie als Kontrollrechnung der abgeschlossenen Planung Verwendung finden. Für die detailliertere Planung scheint doch die Bestimmung des Devisen- und local cost - Bedarfs für jedes einzelne Projekt angebracht zu sein. Nur so kann bei gegebenem Devisenaufkommen festgestellt werden, wieviel für zu importierende Kapitalgüter bereitgestellt werden muß, welcher Maintenancebedarf besteht, um bereits fertiggestellte Projekte produzierend zu halten, und welcher Importbedarf unter Umständen an Nahrungsmitteln oder sonstigen Konsumgütern zu befriedigen ist.

In der Tabelle I, 3 wurde versucht, für die Länder Afghanistan, Indien und Pakistan darzustellen, zu welchen Teilen die öffentlichen Planinvestitionen aus inländischen und ausländischen Ressourcen erstellt wurden resp. werden und zu welchen Teilen sie aus in- und ausländischen Ressourcen finanziert wurden. Für die bereits abgelaufenen Pläne sind die Ist-Zahlen eingesetzt worden; für die in Durchführung befindlichen Pläne die Soll-Zahlen. Da für die laufenden Pläne allerhöchstens Aussagen über die erwünschte Höhe an Privatinvestitionen gemacht werden können, aber keine realistischen Schätzungen möglich sind, wurden aus allen Plänen die Privatinvestitionen eliminiert.

Des weiteren sind durchgehend in den zur Betrachtung stehenden Plänen nur die sogenannten "capital-outlays" berücksichtigt, während die "current-outlays", also die laufenden Unterhaltskosten resp. Betriebskosten, außer Betracht bleiben. Das entspricht dann im wesentlichen den im Plan von der öffentlichen Hand vorgenommenen Nettoinvestitionen.

Vgl. ebenda, S. 50.

2) ebenda.

Für alle Planperioden der drei Länder war festzustellen, in welchem Ausmaß neben der Beanspruchung der ordentlichen Haushaltsmittel und des Kapitalmarktes Defizitfinanzierung betrieben wurde und in welcher Höhe Entwicklungshilfe zur Verfügung stand bzw. ausgenutzt wurde. Nicht ganz so eindeutig war in allen Fällen eine Differenzierung in Projekthilfe, Versorgungshilfe oder reine Budgethilfe durchführbar. So mußte notgedrungen in einigen Fällen die Projekthilfe komplementär zu den anderen Hilfsarten eingesetzt werden.

Um nun annäherungsweise zu einer Vorstellung zu gelangen, zu welchen Teilen diese öffentlichen Nettoinvestitionen aus inländischen und ausländischen Ressourcen bestritten wurden, wird vorläufig unterstellt, daß die projektgebundene Kapitalhilfe der Devisenkomponente der im Plan vorgesehenen oder durchgeführten Projekte entspricht. Unter dieser Voraussetzung wäre die Differenz zwischen Gesamtinvestition und projektgebundener Kapitalhilfe gleich den im Inland bereitzustellenden realen Ressourcen. Die Differenz Gesamtinvestition zu gesamter Entwicklungshilfe dagegen müßte den Anteil darstellen, der aus inländischen Mitteln finanziert worden ist.

Folgt man diesen Annahmen, so zeigt sich, daß Indien offensichtlich seinen Nachbarländern Pakistan und Afghanistan in der Bereitstellung inländischer Ressourcen überlegen ist. Ebenso ist es in der Lage, einen höheren Anteil der Investitionen selber zu finanzieren.

Afghanistan, ein Binnenland, das über geringe erschlossene natürliche Ressourcen verfügt, nimmt die schlechteste Position ein. Es konnte zu den drei Plänen nur über selbsterstellte Produktionsfaktoren in Höhe von ca. 51 %, 35 % und 39 % verfügen. Die Finanzierung der Pläne erfolgte sogar nur zu 40 %, 24 % und 29 % aus landeseigenen Finanzaufkommen. Dazu muß allerdings gesagt werden, daß - abgesehen von historischen und naturgegebenen Voraussetzungen - das Land viel später mit Entwicklungsbemühungen - wie auch immer geartet - begonnen hat. Erst seit 1953 sind größere Investitionsanstrengungen unternommen worden, allerdings verbunden mit einem stärkeren Eindringen des Staates in den privatwirtschaftlichen Sektor.¹⁾ Obwohl praktisch bis zum Beginn des ersten Fünf-

1) Vgl. Rhein/Ghaussy: Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans, a.a.O., S. 27.

Jahres-Planes keinerlei Industrialisierung erfolgt war und somit ein höherer Anteil an Importbedarf für die Planprojekte erklärlich erscheint, bleibt es doch fraglich, ob ein so geringer local cost-Anteil nicht die Folge der eingeschlagenen Entwicklungspolitik ist. Diese Frage soll jedoch einer späteren Betrachtung überlassen bleiben.

Ferner ist zu beachten, daß der Wechselkurs der afghanischen Währung (Afghani) mit Beginn der geplanten Entwicklung zweimal geändert wurde. Galt während des ersten Planes für den Import von Kapitalgütern für öffentliche Investitionen ein Kurs von 1 US\$ = 20,25 Afs., so wurde im zweiten Plan bereits ein Umrechnungskurs von 1 US\$ = 32,35 Afs. und im dritten Plan dann 1 US\$ = 45 Afs. eingesetzt.¹⁾

Ganz im Gegensatz zu Afghanistan wurden die Entwicklungschancen für Indien anfänglich als günstig betrachtet. Es galt als eines der wenigen Entwicklungsländer, das schon 1952 als an der Schwelle des take-off stand.²⁾ Der erste Fünfjahresplan von 1951-1956 wies für seine Investitionen nur eine Importquote von 7 % auf. Die "external assistance was used mainly for the procurement of commodities like wheat and steel, and also of equipment required for the various development projects".³⁾ Allein von Seiten der USA wurde ein "wheat-loan" in Höhe von 0,9 Mrd. Rupies zur Verfügung gestellt, was nahezu 50 % der Gesamthilfe für den ersten Plan in Höhe von 2 Mrd. Rs. ausmacht.⁴⁾ Da über den ersten Plan keine Angaben über den Außenhandel verfügbar sind, ist dieses der einzige Hinweis auf die Aufteilung der Gesamthilfe in Projekthilfe und andere Hilfearten.

Andererseits dürfte in den Jahren 1951-1956 die Zahlungsbilanzsituation von Indien noch relativ günstig gewesen sein. Der Korea-Boom müßte eigentlich die Exportsituation positiv beeinflußt ha-

1) Vgl. ebenda, S. 28 und Royal Government of Afghanistan, Ministry of Planning; An English Translation of the Third Five Year Economic and Social Plan of Afghanistan, o.O. 1967, Anhang Tab. 15 (im folgenden zitiert als: Afghanistan, 3. Plan)

2) Vgl. Rostow, W.W.; The Process of Economic Growth, 2. Aufl., Oxford 1960, S. 282.

3) Government of India, Planning Commission; Review of the First Five Year Plan, New Delhi 1957, S. 31.

4) Vgl. ebenda, S. 30.

ben, und darüber hinaus konnte Indien über Sterling-Guthaben in England verfügen.¹⁾ Es kann dementsprechend mit Recht vermutet werden, daß im ersten Plan der Importbedarf für die durchgeführten Nettoinvestitionen wesentlich höher lag und aus eigenen Deviseneinkünften resp. Guthaben ergänzt wurde. Diese Annahme wird gestützt durch die Zunahme des Importbedarfs für die Projekte des zweiten Planes um mehr als das Doppelte auf 16 %, wobei der Planumfang etwas mehr als verdoppelt wurde. Er wuchs von 15 Mrd. Rs. im ersten Plan auf 36,5 Mrd. Rs. im zweiten Plan. Gleichzeitig wurden die Devisenreserven im Laufe des zweiten Planes für notwendige Maintenance-Importe stark abgebaut,²⁾ so daß nun realistisch angenommen werden kann, daß die projektgebundene Kapitalhilfe tatsächlich der Devisenkomponente entspricht.

Auf der Finanzierungsseite erhöhte sich ebenfalls der Auslandsbeitrag um mehr als das Doppelte von 15 % auf 30 %, was eben auf die hohen, zur Plandurchführung erforderlichen Maintenance- und Commodity-Importe zurückzuführen ist.³⁾

Im folgenden, abgeschlossenen dritten Plan und im in der Durchführung befindlichen vierten Plan steigt der Anteil der nicht im Inland aufgebrachten finanziellen Ressourcen weiter an, auf 39 % resp. 35 %. Dabei ist der jeweilige Planumfang in etwa verdoppelt worden. Die Investitionen im dritten Plan betrugen ca. 63 Mrd. Rs. und sind für den vierten Plan auf 136 Mrd. Rs. geplant. Die Beteiligung von Produktionsfaktoren, die nicht aus dem Inland zur Verfügung gestellt worden sind oder werden sollen, steigt weiter an. Der Importbedarf für die Planprojekte betrug für den dritten Plan 25 % und soll im vierten Plan sogar 28 % ausmachen. Die besonders krasse Steigerung vom dritten auf den vierten Plan wird allerdings mitbewirkt durch die Abwertung der Rupie im Jahr 1965. Der für den vierten Plan angesetzte Devisenbedarf in Höhe von 38,6 Mrd. Rs. für Planprojekte, ebenso wie der Betrag für die gesamte erwartete Entwicklungshilfe in Höhe von 47 Mrd. Rs., ist bereits nach dem

1) Vgl. Government of India, Planning Commission; Approach to the Second Five Year Plan, Delhi 1957, S. 101 f.

2) Vgl. Government of India, Planning Commission; Third Five Year Plan, o.O. und o.J., S. 32 und 34 (im folgenden zitiert als: Indien 3. Plan).

3) Vgl. ebenda, S. 33.

jetzt gültigen Wechselkurs von 1 US\$ = 7,58 Rs. angesetzt. Nach dem alten Wechselkurs von 1 US\$ = 4,76 Rs. würde die projektgebundene Kapitalhilfe nur 24,5 Mrd. Rs. betragen. Das heißt, daß nach den Wechselkursen des dritten Planes die Investitionen des vierten Planes zu ca. 85 % aus inländischen und nur zu 15 % aus ausländischen realen Ressourcen geplant sind. Da jedoch fraglich ist, ob der neue offizielle Wechselkurs dem wirklichen Knappheitsgrad von Devisen entspricht, ist es wohl vollends unlogisch, die Entwicklungshilfeleistung noch niedriger, nämlich nach dem alten Wechselkurs zu bewerten.

Für den zweiten und dritten indischen Fünfjahresplan gilt allerdings wiederum, daß die Beiträge an - vermutlich projektgebundener - Kapitalhilfe sich nur komplementär zu den *expressis verbis* ausgewiesenen anderen Hilfen, insbesondere der PL 480-Hilfe der USA, ergeben.¹⁾ Da während des zweiten Planes die Devisenressourcen wieder um 6 Mrd. Rs. abgebaut werden mußten,²⁾ um den Importbedarf decken zu können, und sich gerade während des dritten Planes die Zahlungsbilanzsituation wegen des hohen Maintenance-Bedarfs immer weiter verschlechterte,³⁾ kann wohl mit einiger Sicherheit angenommen werden, daß die Devisenkomponente der in den Plänen vorgesehenen Nettoinvestitionen wirklich durch Kapitalhilfe abgedeckt wurde. Für den vierten Fünfjahresplan ist der vorausgeschätzte Devisenbedarf für die Planprojekte ausdrücklich mit 38,59 Mrd. Rs. angegeben.⁴⁾

Der Beitrag, den Pakistan zu den in seinen Plänen ausgeführten oder vorgesehenen Nettoinvestitionen in Form von realen Ressourcen leistet, ist, wie die Tabelle zeigt, kaum geringer als der von Indien und bedeutend höher als der von Afghanistan. Dafür werden die Investitionen, auch wenn sie mit inländischen Produktionsfaktoren bestritten werden, zu einem wesentlich höheren Prozentsatz als in Indien aus ausländischen Quellen finanziert.

1) Vgl. Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 34, und Government of India, Planning Commission; Fourth Five Year Plan, A Draft Outline, o.O. und o.J., S. 80 (im folgenden zitiert als: Indien, 4. Plan).

2) Vgl. Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 34,

3) Vgl. Indien, 4. Plan, a.a.O., S. 14.

4) Vgl. ebenda, S. 91.

Der erste pakistanische Fünfjahresplan ist kaum als ein ordnungsgemäß aufgestellter und durchgeführter Entwicklungsplan zu bewerten. Seine Aufstellung wurde erst beendet, als die Planperiode bereits begonnen hatte, und aufgrund politischer Umstände wurde er erst 1958, also im dritten Planjahr, von der Regierung verabschiedet und damit legalisiert.¹⁾ Außer einem "Preliminary Evaluation Report",²⁾ der bereits während des letzten Planjahres veröffentlicht wurde, gibt es keine offiziellen Übersichten über Finanzierung und Durchführung des Planes. Es wird geschätzt, daß auf der Ausgabenseite der Plan zu beinahe 90 % erfüllt wurde, jedoch in "real terms" zu einem geringeren Prozentsatz.³⁾ Vom Commonwealth Economic Committee wird geschätzt, daß von den öffentlichen Planinvestitionen in Höhe von 7,5 Mrd. Rs. (Soll-Größe) ca. 1,13 Mrd. Rs. durch Projekthilfe für die Devisenkomponente und insgesamt 3,38 Mrd. Rs. an Entwicklungshilfe dem Plan zufließen. Das heißt dementsprechend, die öffentlichen Planinvestitionen wurden zu ca. 85 % aus inländischen Ressourcen erstellt, aber nur zu 55 % aus inländischen Mitteln finanziert.

Der zweite Plan hatte für die öffentlichen Investitionen einen Umfang von 14,03 Mrd. Rs., von denen 2,932 Mrd. Rs. über projektgebundene Kapitalhilfe aufgebracht wurden und denen 7,510 Mrd. Rs. Entwicklungshilfe insgesamt zufließt. Dementsprechend wären unter der oben gemachten Annahme, daß projektgebundene Kapitalhilfe gleich der Devisenkomponente der Projekte ist, 79 % der Produk-

-
- 1) Vgl. Andrus, J.R. und Mohammed, Azizali F.; Trade, Finance, and Development in Pakistan, Karachi-Lahore-Dacca 1966, S. 254. Vor diesem ersten Plan war 1951 bereits ein Sechsjahresplan konzipiert worden, der jedoch nicht zur Ausführung gelangte. S. Meyer-Dohm, Peter; Wirtschaftsplanung und Entwicklungspragmatismus in Pakistan, in: Wirtschaftsdienst, 44. Jg., 1964, Heft 11, S. 470 f.
 - 2) Government of Pakistan, Planning Commission; First Five Year Plan, Preliminary Evaluation Report, o.O., 1960.
 - 3) Vgl. Andrus, J.R. und Mohammed, Azizali F.; Trade, Finance, and Development in Pakistan, a.a.O., S. 257.
 - 4) Vgl. Commonwealth Economic Committee; Commonwealth Development and its Financing, 3. Pakistan, London 1961, S. 42 f.
 - 5) Vgl. Andrus, J.R. und Mohammed, Azizali F.; Trade, Finance, and Development in Pakistan, a.a.O., S. 263.

tionsfaktoren von Pakistan bereitgestellt worden und 46 % der finanziellen Mittel. Neben dem Plan wurde noch ein "Rural Works Programme" durchgeführt und das sogenannte "Indus Basin Settlement Works".¹⁾ Die Finanzierung dieser beiden Projekte wurde überwiegend vom Ausland getragen, wobei wiederum Hilfe in Form von Nahrungsmitteln (PL 480) überwog.²⁾ Bezieht man diese beiden Programme in die Planausgaben mit ein, so hat der zweite Plan einen Umfang von 17,76 Mrd. Rs. Real wurden die Investitionen zu 74 % vom Lande selbst erstellt und zu 39 % vom Lande selbst finanziert.

Im dritten Fünfjahresplan wurde dann das "Rural Works Programme" mit in den Plan aufgenommen, der einen Umfang von 30 Mrd. Rs. für die öffentlich durchzuführenden Investitionen vorsieht.³⁾ Bei einer erwarteten Kapitalhilfe für die Planprojekte in Höhe von 7 Mrd. Rs. würde dementsprechend an realen Ressourcen von Pakistan 77 % bereitgestellt, finanziert würde er vom Lande selber jedoch nur in Höhe von 55 %. Unter Einschluß des weiter separat laufenden "Indus Basin Programme" steigt das Planvolumen auf 35,06 Mrd. Rs. Pakistan würde Produktionsfaktoren in Höhe von 72 % bereitstellen und Finanzierung aus eigenem Aufkommen in Höhe von 47 % beisteuern.⁴⁾

Der Unterschied zwischen Afghanistan einerseits und Indien/Pakistan andererseits ist augenfällig. Zweifellos ist Afghanistan in seiner wirtschaftlichen Entwicklung bedeutend weiter zurück als die beiden anderen Länder. Erstaunlich ist, daß Pakistan, dem ein geringerer Grad im Entwicklungsstand als Indien zugesprochen wird,⁵⁾ in Hinsicht auf Bereitstellung von produktiven Faktoren für seine öffentlichen Projekte nahezu die gleiche Größenordnung bietet. Ehe jedoch Folgerungen gezogen werden, die etwas aussagen über Entwicklungsstand und die Relation Devisenkosten zu Landeswährungskosten der Entwicklungsprojekte, scheint es angebracht,

1) Vgl. ebenda, S. 262 f.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. ebenda, S. 263.

5) Vgl. Donner, Otto; Zum Unbehagen über die Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 22.

die sektorale Verteilung der öffentlichen Investitionen und die Relation Devisen zu Landeswährungskosten in den einzelnen Sektoren und Projekten zu betrachten.

23 Das Verhältnis von Devisenkosten zu Landeswährungskosten in einzelnen Sektoren

Ohne Zweifel kann der Importbedarf für einen Entwicklungsplan und seine öffentlichen Projekte nur für eben diesen Plan mit der in ihm vorgesehenen Wachstumsrate und Entwicklungsstruktur gelten.¹⁾ Jede Änderung der vorgesehenen Wachstumsrate oder eine Umstrukturierung der Prioritäten im Plan kann eine Änderung der Höhe des Devisenbedarfs nach sich ziehen. Welchen Sektoren im einzelnen Priorität zukommt, läßt sich generell nicht festlegen. "The sectors critical for economic growth not only vary from country to country but also for the same country at different stages of its development".²⁾ Die Einflüsse, die im einzelnen maßgebend für die Festlegung der Entwicklungsstrategie sind, werden auch den Ausschlag dafür geben, in welchen Sektoren bevorzugt investiert wird. Dabei wird angenommen, daß in den weniger entwickelten Ländern, je nach dem Vorhandensein und der Art der natürlichen Ressourcen, die anfänglichen Ziele in der Importsubstitution für industrielle und landwirtschaftliche Konsumgüter liegen, während in den bereits fortgeschrittenen Ländern, die die Phase der Importsubstitution bereits hinter sich haben, das Schwergewicht der wirtschaftlichen Planung auf Investitionen in der Kapitalgüterindustrie gelegt wird.³⁾ Im ersten Fall wird also versucht, den Import von Konsumgütern und eventuell Zwischenprodukten zu ersetzen, wobei mindestens die Investitionsgüter für diese Industrien importiert werden müssen. Der reale Landesbeitrag beschränkt sich auf den Faktor Arbeit - und meistens wohl nicht einmal in vollem Umfang - das Material zur Erstellung der Baulichkeiten.⁴⁾

1) Vgl. Vanek, Jaroslav; Estimating Foreign Resource Needs for Economic Development, a.a.O., S. 9.

2) UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 15.

3) Vgl. ebenda, S. 16.

4) Der eventuell notwendige Import von technischen und Management know-how soll außer Betracht bleiben, da auch bisher die technische Hilfe nicht mit einbezogen worden ist.

Im zweiten Fall dagegen soll der Import der im ersten Fall benötigten Investitionsgüter durch den Aufbau der eigenen Kapitalgüterindustrie ersetzt werden. Die Kapitalausrüstung für diese Importsubstitution auf höherer Stufe muß selbstverständlich auch noch importiert werden, aber das Land ist in der Regel in der Lage, neben Arbeitskräften und Baumaterial auch einen Teil der benötigten Zwischengüter selbst zu erstellen.

Diese idealtypischen Formen entwicklungspolitischer Strategien liegen in der Wirklichkeit selbstverständlich nicht vor. In der Realität werden sich Zwischenformen ergeben mit einer unterschiedlichen Gewichtung der Investitionstätigkeit in dem einen oder anderen Sektor. Dabei ist die Frage von Interesse, ob die sektorale Verteilung der Investitionen so vorgenommen wird, daß die zur Verfügung stehenden inländischen realen Ressourcen optimal genutzt werden, oder anders formuliert: welchen Beitrag kann ein Entwicklungsland in den einzelnen Sektoren aus eigenem Vermögen leisten, und: ist die von ihm betriebene Entwicklungspolitik so geartet, daß diese Ressourcen genutzt werden ?

Alternativ ist es durchaus möglich, wie bereits weiter oben erwähnt, daß Sektoren bevorzugt werden, für die eigene reale Ressourcen nur sehr unzureichend zur Verfügung stehen, so daß die Importabhängigkeit besonders groß wird.

Eine einigermaßen exakte Schätzung der in den einzelnen Sektoren anfallenden Devisenkosten und Landeswährungskosten ist allerdings wohl erst dann möglich, wenn die sektoralen Projekte konzipiert worden sind. "Frequently, both internal and external costs are found to be greater than the initial estimates at the time of the formulation of a plan may indicate".¹⁾ Für die Schätzung des Importbedarfs an Konsumgütern besteht die Möglichkeit, sich an der Einkommenselastizität der Nachfrage unter Berücksichtigung der geplanten inländischen Produktion zu orientieren.²⁾ Der für die Aufrechterhaltung der Produktion nötige Maintenance-Bedarf kann theoretisch mit Hilfe von Input-Output Tabellen geschätzt werden.³⁾ Für beide Vorgehensweisen sind selbstverständlich eine Fülle von Informationen notwendig, die in den meisten Entwicklungsländern **nicht** zur Verfügung stehen.

1) UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 55.

2) Vgl. ebenda, S. 23.

3) Vgl. ebenda.

Für die Ermittlung des Kapitalbedarfs für die im Plan vorgesehenen Investitionsprojekte muß eine Spezifizierung in die einzelnen Projekte vorgenommen werden. Grundsätzlich ist es wohl möglich, z.B. die notwendigen, zu importierenden Kapitalgüter auf der Grundlage von aus der Vergangenheit stammenden Importkoeffizienten abzuleiten, aber das können nur rohe Schätzungen sein.¹⁾ Wie bereits betont, ist die Art der Projekte und ihre technische Auslegung Maßstab dafür, in welchem Ausmaß inländische Produktionsfaktoren beteiligt werden können. Wenn daher im folgenden versucht wird, an einigen Beispielen die Beteiligung inländischer und importierter Produktionsfaktoren in verschiedenen Sektoren dazulegen, so kann dem nur illustrierende Bedeutung beigemessen werden. Es kann nur Gültigkeit für den jeweils zur Betrachtung herangezogenen Plan haben, da die resultierenden Größen eben das Ergebnis der für diesen Plan eingeschlagenen Strategie sind. Die Vergleichbarkeit von einem Land zum anderen und eventuell sogar in ein und demselben Land von einem Plan zum anderen wird dadurch beeinträchtigt, daß unterschiedliche sektorale Klassifizierungen benutzt werden. Budgetmäßig werden die Investitionsprojekte häufig im Rahmen der einzelnen Ressorts erfaßt, wobei die Zuordnung zu einem Ressort sowohl durch die Form der Ausführung als auch durch den Investitionszweck bestimmt sein kann. Straßenbauvorhaben sind möglicherweise in einem Land sowohl in der Projektliste des Ministeriums für Transport und Kommunikationswesen zu finden als auch in der des Ministeriums für öffentliche Arbeiten.²⁾

In irgendeiner Form wird die sektorale Verteilung der Investitionen in jedem Plan durchgeführt. Eine Unterscheidung in die sektoral anfallenden Landeswährungskosten und Devisenkosten wird jedoch meistens nicht vorgenommen, weil eben häufig im Stadium der Globalplanung die Ausführungsplanung noch gar nicht begonnen ist. Ex post werden dann physische Planergebnisse ausgewiesen, aber diese - hier interessierende - Analyse wird nicht mehr durchgeführt. Im Gegensatz zu Indien und Pakistan ist die Planerfüllung

1) Vgl. ebenda.

2) Vgl. z.B. Projektliste des 2. afghanischen Fünfjahresplanes. Ministry of Planning; Second Five Year Plan 1341-45 (March 1962 - March 1967), Kabul/Afghanistan 1963, S. 71 ff, (im folgenden zitiert als: Afghanistan, 2. Plan).

für den zweiten und dritten Fünfjahresplan in Afghanistan in dieser Hinsicht weitaus detaillierter. In beiden Plänen sind im Anhang jeweils komplette Projektlisten enthalten,¹⁾ mit spezifizierten Angaben über Landeswährungsanteil und Devisenkomponente der einzelnen Projekte.

In den Tabellen I,4 und I,5 wurde versucht - soweit Angaben vorhanden waren - die Beteiligung inländischer und importierter Produktionsfaktoren in einzelnen Sektoren wiederzugeben. Die dabei benutzte sektorale Einteilung richtet sich nach der in der afghanischen Planung verwendeten. In Indien werden die Sektoren genauer spezifiziert, besonders in Hinsicht auf Kapitalgüter- und Konsumgüterindustrie. Das wäre jedoch einer vergleichenden Gegenüberstellung hinderlich gewesen.

Die in diesen beiden Zusammenstellungen angegebenen Werte weichen natürlich von den in Tabelle I,3 gegebenen ab, da es sich hier um Soll-Zahlen handelt. Vor allem die für den zweiten afghanischen Fünfjahresplan vorgesehene Investitionssumme von 31,4 Mrd. Afs. ist bei weitem nicht erreicht worden. Die Investitionssumme für den zweiten pakistanischen Fünfjahresplan umfaßt die öffentlichen Investitionen und den Beitrag der öffentlichen Hand zum "semi-public sector", jedoch ausschließlich der Ausgaben für das "Indus-Basin Programme" und das "Rural Works Programme". Im Gegensatz zu Indien und Pakistan werden in den afghanischen Plänen die Energieinvestitionen in einer Ausgabengruppe mit Bergbau und Industrie ausgewiesen. In Indien und Pakistan sind sie dagegen mit den Investitionen für Bewässerungsvorhaben zusammengefaßt, was dem Beobachter auf den ersten Blick als eine logischere Zuordnung erscheint, da überwiegend wohl Energie aus Wasserkraft gewonnen wird und das Bewässerungsprojekt somit als natürliche Folgeinvestition zum Energieprojekt angesehen werden kann. Ein solcher natürlicher Verbund setzt aber voraus, daß für beide Investitionen eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist.

In Afghanistan hat es in den beiden ersten Plänen sowohl Energieprojekte - gebunden an Wasserkraft - als auch Bewässerungsprojekte mit der Möglichkeit zur Energiegewinnung gegeben, ohne

1) Vgl. ebenda, S. 71 ff. und Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., Anhang.

das diese Möglichkeiten voll ausgeschöpft worden sind.¹⁾ Zumindest für Energie läßt sich wohl auch behaupten, daß die Nachfrage unter den gegebenen wirtschaftlichen Verhältnissen noch nicht groß genug ist. Da, abgesehen vom städtischen Ballungszentrum der Hauptstadt Kabul, nur die Industrie als Nachfrager auftritt und wohl auch nur in Hinsicht auf den industriellen Bedarf Energieinvestitionen geplant und durchgeführt werden, ist es erklärlich, daß diese Investitionen sektoral mit in den Bereich der Bergbau- und Industrieinvestitionen einbezogen werden.

Die geplante Beteiligung inländischer Produktionsfaktoren steigt in den drei afghanischen Fünf-Jahres-Plänen kontinuierlich von 33 % über 39 % auf 48 % an. Dabei bleibt der Importbedarf im Sektor Bergbau, Energie und Industrie mit 70 % in den ersten beiden Planperioden konstant und steigt in der dritten Planperiode sogar auf 72 %. In diesem Bereich hat also offensichtlich keine Importsubstitution stattgefunden. In den übrigen Sektoren dagegen fällt der geplante Importbedarf ständig: im Bereich von Landwirtschaft und Bewässerung von 58 % über 51 % auf 49 %; im Bereich Erziehung, Gesundheit und soziale Dienste von 58 % auf 41 % und schließlich auf 36 % und im Sektor Transport und Kommunikation von 55 % über 69 % bis auf 63 %.

Diese stetig steigende Beteiligung inländischer Faktoren ist wohl mit Sicherheit in der Hauptsache auf eine wachsende Leistungsfähigkeit in der Bauwirtschaft des Landes zurückzuführen. Da die größeren Energiegewinnungsvorhaben mit Beginn des dritten Planes weitgehend abgeschlossen waren und gerade bei dieser Art Investitionen der Anteil der Bauleistung im Vergleich zum Einsatz von maschineller Ausrüstung groß ist, ist es erklärlich, daß im Sektor Industrie, Bergbau und Energie der Landesanteil nicht steigt. In diesem Investitionsbereich wirkt sich noch keinerlei Importsubstitution aus.

Mit Recht läßt sich sicherlich fragen, ob der landeseigene Beitrag in den beiden abgelaufenen Planperioden nicht hätte größer sein können, wenn die Prioritäten zugunsten des Bausektors ver-

1) Die Energieprojekte Naghlu und Mahipar sind ohne Bewässerungskomponente geplant worden. Die Regulierung des Hilmand zur Bewässerung des Hilmand Tales durch den Argandab-Damm ist bis heute ohne den möglichen Einbau der Energieanlagen geblieben.

ändert worden wären. Die im dritten Plan vorgesehene Beteiligung von landeseigenen Faktoren von 28 % im Bereich von Bergbau, Industrie und Energie spiegelt allerdings den Entwicklungsstand richtig wider. Eine andere Frage ist es jedoch, ob die entwicklungspolitische Entscheidung, in diesem Bereich ein Drittel aller vorgesehenen Investitionen durchzuführen, zu einer optimalen Ausnutzung der inländischen realen Ressourcen führt.

Wenn auch Indien bereits vom ersten Fünfjahresplan an in der Lage gewesen ist, wesentlich mehr inländische Produktionsfaktoren einzusetzen als Afghanistan, so ähnelt sich das Bild der Veränderungen doch in etwa. Eine Differenzierung in Importbedarf und eigene Ressourcen steht leider nicht zur Verfügung, wohl aber eine prozentuale Verteilung der gesamten Entwicklungshilfe auf Sektoren bis zum Jahre 1961.¹⁾ Diese, in den einzelnen Sektoren eingesetzte Entwicklungshilfe braucht natürlich nicht mit dem Importbedarf in den entsprechenden Sektoren übereinstimmen, kann aber zumindest ein Anhalt für die Größenordnung sein.

Im ersten Plan wurden im Sektor Landwirtschaft und Bewässerung Investitionen in Höhe von 60,1 Mrd. Rs. vorgenommen. 14 % dieser Investitionen wurden aus Entwicklungshilfe aufgebracht. Im zweiten Plan stiegen die Investitionen im gleichen Sektor auf 95 Mrd. Rs., wurden jedoch nur noch zu 1,5 % aus Entwicklungshilfe bestritten. Auch im Bereich der Dienstleistungen nahm der relative Anteil der Entwicklungshilfe ab. Das Investitionsvolumen stieg von 98,2 Mrd. Rs. im ersten Plan auf 213,4 Mrd. Rs. im zweiten Plan. Der Anteil an Entwicklungshilfe fiel von 17,2 % auf 13,4 %. Im Gegensatz dazu nahm der relative Anteil der Entwicklungshilfe im Bereich Industrie, Bergbau und Energie zu. Die Investitionen wuchsen von 37,7 Mrd. Rs. im ersten Plan auf 152,0 Mrd. Rs. im zweiten Plan. Der Anteil der Entwicklungshilfe stieg von 39,8 % auf 47,2 %.²⁾ Die Abhängigkeit von Importen nahm also im industriellen Sektor relativ zu, fiel aber in den anderen Investitionsbereichen. Ob aller-

1) Vgl. Rao, V.K.R.V. und Dharm, Narain; Foreign Aid and India's Economic Development, Bombay 1963, Tab. 9, S. 12 f.

2) Vgl. Indien, 3. Plan a.a.O., S. 93 und Rao, V.K.R.V. und Dharm, Narain; Foreign Aid and India's Economic Development, a.a.O., S. 12 f.

dings die Importsubstitution im Bereich der landwirtschaftlichen Investitionen erfolgreich war, bleibt fraglich angesichts der Tatsache, daß der Anteil der Entwicklungshilfe für den Import von Nahrungsmittelgetreide von 29 % im ersten Plan auf 36,3 % im zweiten Plan stieg. An dem sich hier zeigenden Bild ändert sich nichts Wesentliches für die im 3. Plan vorgesehenen Investitionen und die Beteiligung inländischer und ausländischer Produktionsmittel (s. Tabelle I,5). Mit 55 % inländischen Produktionsmitteln im Sektor Industrie und Bergbau ist der landeseigene Beitrag wieder am geringsten. Da hier im dritten Plan jedoch eine Differenzierung in "large and medium industries and minerals" auf der einen Seite und "village and small industries" andererseits vorgenommen wurde,¹⁾ läßt sich erkennen, wie weit Indien bereits in der Lage ist, Investitionen in dem zweiten Bereich aus eigenen Ressourcen durchzuführen. Für die Kategorie "village and small industries" sind nur Importe von 20 % der Gesamtinvestitionen vorgesehen, während für "large and medium industries and minerals" Investitionsimporte von 47 % der gesamten Nettoinvestition für erforderlich gehalten werden.

Wie die Tabelle I,5 zeigt, liegen für den zweiten pakistanischen Fünfjahresplan abweichende Verhältnisse vor. Der Einsatz inländischer Produktionsfaktoren ist im Bereich Bewässerung und Energie mit 49 % am geringsten und beträgt auch im Bereich Transport und Kommunikation nur 56 %. Im Sektor Industrie und Bergbau werden inländische Produktionsmittel in Höhe von 66 % geplant. Dieser überraschend hohe Anteil an landeseigenen Produktionsmitteln erklärt sich allerdings daraus, daß in der Gesamthöhe von 3,8 Mrd. Rs. auch die geplanten öffentlichen Investitionen im Bausektor mit inbegriffen sind. Für Investitionen im Industrie- und Bergbaubereich sind nur 1,9 Mrd. Rs. vorgesehen, mit einer Devisenkomponente von 0,9 Mrd. Rs. Der Anteil inländischer Produktionsfaktoren würde dementsprechend 47 % betragen, was in etwa den Verhältnissen in Indien entspricht. Die sektorale Investitionsverteilung zeigt, daß die entwicklungspolitische Priorität eindeutig bei Bewässerung und Energiegewinnung liegt. Der Aufbau einer Kapitalgüterindustrie war offensichtlich noch nicht geplant, und die Importsubstitution von Konsumgütern wurde mit allen Mitteln angestrebt.

1) Vgl. Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 110.

Mit aller gebotenen Vorsicht bezüglich des betrachteten Materials läßt sich sagen, daß der Anteil an inländischen Produktionsfaktoren im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung steigt. Geht man im industriellen Sektor vom Ausbau der Konsumgüterindustrie zum Aufbau der Kapitalgüterindustrie über, was der These Hirschmann von der stärkeren Bedeutung der "backward linkages" entsprechen würde,¹⁾ so wird allerdings der mögliche Beitrag inländischer Produktionsfaktoren nicht wachsen. Läßt man alle weiteren Konsequenzen einer Priorität der Entwicklung des industriellen Sektors außer Betracht - wie z.B. höhere gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate, daraus resultierende höhere Sparrate und entsprechend eine höhere Investitionsrate - so bleibt als erstes das Problem, daß trotz wachsender wirtschaftlicher Verflechtungen der mögliche höhere Einsatz von inländischen Produktionsfaktoren auf diesem Wege nicht erreicht wird. Für die Finanzierungsseite aber hieße das, daß der Beitrag, der eventuell aus eigenen finanziellen Ressourcen zu tragen wäre, bei einer forcierten industriellen Entwicklung geringer ist als bei einer Bevorzugung anderer Sektoren. Die Hoffnung, daß importierte Produktionsfaktoren auch vom Ausland finanziert werden, kann sehr wohl - wie bereits oben vermutet - die entwicklungspolitischen Entscheidungen beeinflussen.

24 Importbedarf und Landeswährungsanteil in verschiedenen Projektarten

Um zu Aussagen über die Kostenstruktur unterschiedlicher Projektarten hinsichtlich Landeswährungsanteil und Devisenkomponente zu gelangen, die repräsentativen Charakter haben, müßten Angaben über genügend viele, in ihrem Charakter einwandfrei beschriebene Projekte vorliegen. Sollte diese Kostenstruktur darüber hinaus noch im Zeitablauf - also in verschiedenen Entwicklungsstadien - und in unterschiedlichen Ländern untersucht werden, so wäre notwendig, daß die erfaßten Projekte untereinander vergleichbar, also gleichartig sind. Diese Voraussetzungen sind weder hinsichtlich der Fülle noch hinsichtlich der Beschaffenheit des Materials erfüllt. Wie bereits erwähnt wurde, veröffentlichen die meisten Entwicklungslän-

1) Vgl. Hirschmann, Albert O.; The Strategy of Economic Development, 11. Aufl., New Haven-London 1967, S. 107.

der keine Projektlisten. Auch die Gebernationen oder -institutionen gewähren aus verschiedenen Gründen in der Regel keinen Zugang zu den Projektstudien der von ihnen finanzierten Vorhaben. Ein systematischer Vergleich der Kostenstruktur von Entwicklungsprojekten in verschiedenen Ländern scheidet damit aus. Für eine systematische Analyse bieten sich jedoch wieder der zweite und dritte afghanische Plan an, die beide komplette Projektlisten enthalten. Im folgenden soll deshalb versucht werden, die Veränderung von local cost - Anteilen in einem Empfängerland von einer Planperiode zur anderen festzustellen.

Die im zweiten Plan vorgesehenen Investitionen in Höhe von 31,4 Mrd. Afs.¹⁾ verteilen sich auf 258 Projekte. Diese Projekte entsprechen zum Teil jedoch nicht der in dieser Arbeit verwandten Definition für den Begriff Entwicklungsprojekte. So wird unter der laufenden Projektnummer 195 eine Summe von 11,8 Mill. Afs. ausgewiesen, die zur Finanzierung von "engineers for maintenance of airports" vorgesehen ist.²⁾ An anderer Stelle³⁾ werden "transport for central headquarters" und "for projects" ausgewiesen. Dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Projektbegriff einer in sich abgeschlossenen Investitionseinheit entspricht das nicht. Es wurde deswegen versucht, diese Ausgaben zu eliminieren oder sie den eigentlichen Projekten, für die sie getätigt wurden, zuzuschlagen.

Ebenso wurden einige Überhangprojekte aus dem ersten Plan ausgeklammert, weil nicht gewährleistet ist, daß die Kostenstruktur hinsichtlich Devisenkomponente und Landeswährungsanteil für die Projektteile in zwei verschiedenen Plänen gleichartig ist. In den meisten Fällen ist zwar davon auszugehen, daß Landeswährungsanteile spezifischer Art und hinsichtlich des zeitlichen Investitionsablaufes vorrangig sind. Zumindest theoretisch ist jedoch vorstellbar, daß am Ende einer Planperiode noch Devisen zur Verfügung stehen, so daß notwendige Projektimporte durchgeführt werden können, während die komplementären Ausgaben in Landeswährung wegen fehlender Finanzmittel in die nächste Planperiode verschoben werden müssen.

1) Vgl. Afghanistan, 2. Plan, a.a.O., S. 10.

2) Vgl. ebenda, Projektliste S. 92.

3) Vgl. ebenda, Projektliste, Projekt Nr. 182 und 183, S. 91.

Unter Berücksichtigung dieser Eliminierung verbleiben für die hier benutzte Projektliste des zweiten Fünfjahresplanes 237 Projekte mit einer gesamten Investitionssumme von 29,9 Mrd. Afs. Diese Ausgaben~~summe~~ wurde bei weitem nicht erreicht.¹⁾ Entsprechend ging eine extrem hohe Anzahl von Investitionsvorhaben als Überhangprojekte in den dritten Plan über, so daß aus der Projektliste dieses Planes ebenfalls nur 233 Projekte mit einer Investitionssumme in Höhe von 17,9 Mrd. Afs.²⁾ für die Analyse zur Verfügung stehen.

In der Projektliste des zweiten Planes sind die Projektkosten aufgeteilt in Gesamtkosten (in Afghani) und in Devisenkosten (in US\$)³⁾ ausgewiesen. Zusätzlich wird die erwartete Entwicklungshilfe für jedes Projekt einzeln, und zwar unterteilt in Hilfe in Devisen (US\$) und in Landeswährung durchgeführt. In der Projektliste des dritten Planes werden diese Ausgabeeinheiten nur noch unterteilt in erwartete Entwicklungshilfe in US\$,⁴⁾ und der Restbetrag wird in Afghani ausgewiesen. Für den dritten Plan muß also wieder unterstellt werden, daß der vorgesehene Anteil an Entwicklungshilfe der Devisenkomponente der Projekte entspricht. Dabei kann eher davon ausgegangen werden, daß diese für jedes einzelne Projekt ausgewiesene "Development Assistance" größer ist als die eigentliche Devisenkomponente der Projekte, da eventuell Projekthilfe, die zur Finanzierung des Landeswährungsanteils dienen soll, in ihr mit enthalten ist. Es besteht jedoch keine Möglichkeit, eine Trennung von Devisenanteil und Finanzhilfe für den Inlandswährungsanteil durchzuführen.

Um nun zu einer Aussage über die Relation beteiligter inländischer und ausländischer Produktionsfaktoren in unterschiedlichen Projekttypen zu gelangen, ist es notwendig, Kriterien zu entwickeln, die eine Projekttypisierung ermöglichen. Auf den ersten Blick bietet sich dabei vor allem eine Einteilung nach dem unterschiedlichen Output der Projekte an. Es werden also diejenigen in einer Gruppe

1) Vgl. Tabelle I, 3 im Anhang.

2) Geplante Gesamtinvestition im 3. Plan: 33 Mrd. Afs.
Vgl. Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., S. 46.

3) Wechselkurs 1 US\$ = 32,35 Afs.

4) Wechselkurs 1 US\$ = 45,3 Afs.

zusammengefaßt, deren Produktionsergebnis homogen ist. Auf diese Weise kann ermittelt werden, in welchem Ausmaß inländische Produktionsfaktoren zur Erstellung der geplanten Güter und Leistungen vorhanden sind und in welchem Umfang importiert werden muß. Dieses Kriterium hat zwei unterschiedliche Nachteile:

- Mögliche alternativ technische Verfahren, die die Kostenstruktur der Investition wesentlich beeinflussen können, werden nicht berücksichtigt.
- Projekte, die auf die Erstellung mehrerer heterogener Güter oder Leistungen abgestellt sind, bereiten Schwierigkeiten bei der Einordnung (multipurpose projects).

In Hinsicht auf die Fragestellung dieser Untersuchung, nämlich die Finanzierung von Projekten, hat diese Zuordnung aber den entscheidenden Vorteil, daß produktive Projekte, die monetäre Rückflüsse zeitigen, eindeutig von solchen getrennt werden können, die entweder nicht unmittelbar produktiv sind oder deren Produktivität nicht monetär erfaßt werden kann. Gerade diese Fragestellung wird nicht berücksichtigt, wenn man versucht, die Projekte gemäß ihrer Inputstruktur zu ordnen. Das scheint zwar durchaus sinnvoll hinsichtlich des Problems der möglichen Beteiligung inländischer Produktionsfaktoren bei den Investitionen, ist aber in der Praxis - zumindest ex ante - kaum durchzuführen.

Für die Projektierung der individuellen Projekte läßt sich selbstverständlich ein allgemeines Schema der Kosteneinheiten entwerfen, wie z.B. das folgende:¹⁾

- a) costs of research, experiments and preliminary studies
- b) cost of land for the installation
- c) cost of natural resources (mineral deposits, forests or others)
- d) cost of equipment
- e) installation costs of the equipment
- f) cost of industrial buildings
- g) cost of auxiliary installations

1) UN; Manual on Economic Development Projects, a.a.O., S. 114.

- h) cost of the project study
- i) cost of organization of the enterprise
- j) cost of patents and similar expenses
- k) engineering and administrative costs during installation and construction
- l) expenses of running-in period
- m) interest during installation and construction
- n) preparatory installation work
- o) unforeseen contingencies

Für die Projektplanung ist ein solches Schema unerläßlich, und bei Kenntnis der zur Verfügung stehenden Produktionsmittel und der Investitionstechnik lassen sich auch sichere Aussagen über Kosten in Devisen und Landeswährung machen. Da gewöhnlich aber im Stadium der allgemeinen Planung die einzelnen Projekte noch nicht so weit gediehen sind, kann also eine Projekttypisierung nach der Inputstruktur kaum vorgenommen werden. Trotzdem kann man wohl annehmen, daß die grobe Kostenvorschätzung der Projekte anhand eines solchen oder ähnlichen Schemas aufgestellt wird.

Für die Ex-ante-Festlegung der Devisenkomponente und des Landeswährungsanteils eignet sich ein solches Schema aber auch aus einem anderen Grunde nicht. Die einzelnen Kosteneinheiten stellen ja auf keinen Fall Investitionskomponenten dar, die entweder nur aus inländischer oder nur aus ausländischer Produktion bestehen. Für einzelne dieser Einheiten mögen nur Inlandskosten anfallen, z.B. für Boden, für andere nur Kosten in Form von Devisen, wie z.B. für Patente, Lizenzen. Bei allen anderen ist aber genau wie bei der Relation Devisen zu Landeswährung für das Gesamtprojekt die Gestaltung dieser Relation vom Stand der Technik, von der Entscheidung über den Einsatz an Technik u.a. außerhalb des Projektes liegenden Einflüssen abhängig.

So fruchtbar die Frage nach der Inputstruktur auf den ersten Blick erschien, so wenig sagt ihre Beantwortung hinsichtlich der Finanzierung letztlich aus, wenn nicht Standards allgemeingültiger Art entwickelt werden können. Gerade das erscheint aber eben bei unterschiedlichen Umweltsbedingungen und möglichen alternativem Einsatz des technischen Fortschrittes nicht möglich zu sein.¹⁾

1) So brauchen Projekte, die gewöhnlich als "arbeitsintensiv" bezeichnet werden, wie Dammbauten, Wegebau etc., durchaus nicht arbeitsintensiv durchgeführt zu werden.

Interessant ist außerdem die Frage, ob Projektgröße und Devisen- und Landeswährungsanteil in irgendeinem Zusammenhang stehen. Würde sich ergeben, daß die großen Projekte - gleich, um was für Projekte es sich handelt - einen hohen Devisenanteil haben, während kleine Projekte einen höheren Landeswährungsanteil haben, so liegt wieder der Verdacht nahe, daß fehlende inländische Finanzmittel zur Entlohnung inländischer Produktionsfaktoren auf dem Umweg über eine andere Technik durch importierte Produktionsfaktoren substituiert werden. Um diese Annahme empirisch nachzuweisen, wären natürlich wieder die Projektstudien einer möglichst großen Anzahl von Investitionsvorhaben nötig, die vergleichbar aus mehreren Ländern vorliegen müßten. Leider ist das nicht der Fall.¹⁾

Letztlich lassen sich die Projekte nun wieder einteilen in solche, die direkt zum Sozialprodukt beitragen (self-liquidating), und solche, die nur "die Voraussetzungen für solche unmittelbar produktiven Investitionen bilden"²⁾ (non-self-liquidating). In Kombination mit der Einteilung der Projekte nach den in ihnen erstellten Gütern oder Leistungen kann eine Skala der Investitionen aufgestellt werden. "Am oberen Ende ... stehen dann die self-liquidating projects, die den Nachweis ihrer Produktivität mit dem erwirtschafteten Überschuß bringen. Ihnen schließen sich alle "non-self-liquidating projects" in der Reihenfolge ihres vermuteten Beitrages an."³⁾ Dabei gilt für eine Reihe von Projekten wiederum, daß ihr Rückfluß in meßbarer Form von der Tarifpolitik abhängig ist. Das sind alle Projekte des öffentlichen Versorgungsbereiches.

In der Tabelle I,6 sind nun Projektgruppen gebildet worden, die - soweit es überhaupt möglich ist - einen gleichartigen Output haben. Eine weitere Differenzierung der Projektgruppen ist unmöglich, da viele Posten der beiden Projektlisten nur Ausgabeinheiten aber keine Projekte sind.

1) Wie jedoch die Analyse der afghanischen Projektlisten zeigt, ist diese Annahme zumindest für Afghanistan nicht abwegig.

2) Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 41.

3) ebenda.

Besonders heterogen in ihrer Zusammensetzung sind die Gruppen Versorgungseinrichtungen, öffentliches Bauen und Verwaltung, Erziehung und Surveys. Bei den Versorgungseinrichtungen, die ja auch nur 2 % der geplanten Investitionen des zweiten Planes ausmachen, handelt es sich vorwiegend um kommunale Vorhaben der Kanalisation, Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung usw. Das öffentliche Bauen umfaßt einmal vor allem die Hospitäler und Silos, zum anderen aber auch Verwaltungsbauten aller Art. Solche Bauleistungen, z.B. für Schulen und für die Universität, sind selbstverständlich auch in der Gruppe Verwaltung, Erziehung und Surveys enthalten. Daß diese Gruppe mit 13,6 % einen so hohen Anteil an den Gesamtinvestitionen hat, liegt einmal an den Anstrengungen, die im Erziehungswesen unternommen werden, und zum anderen an der forcierten geowissenschaftlichen Erforschung des Landes.

Im übrigen kann die Inputstruktur der beiden Gruppen Energie und Bewässerung, Kanäle, Dämme weitgehend gleich sein, da sicher auch im Sektor Energie umfassende Erdarbeiten notwendig sind. Die Projektliste bietet aber kein weiteres Material zu einer genaueren Differenzierung bzw. Zurechnung. Für die 237 Projekte (oder besser Ausgabeeinheiten), die in Tabelle I,6 erfaßt sind, beträgt unter der oben gemachten Voraussetzung, daß es sich tatsächlich um die Beteiligung inländischer Produktionsfaktoren handelt, der Einsatz an landeseigenen Produktionsmitteln 38 %. Für die 233 erfaßten Projekte des dritten Planes steigt dieser Anteil auf 43 %. Den höchsten Anteil an landeseigenen Produktionsmitteln im zweiten Plan weist mit 53 % die Projektgruppe Bewässerung, Kanäle und Dämme auf, den niedrigsten Anteil mit nur 26 % die Gruppe der Energieprojekte. Beide Gruppen haben einen hohen Anteil an der erfaßten Gesamtinvestition. Die Bewässerungsvorhaben machen 18,4 % der Gesamtinvestition aus und die Energievorhaben 21,6 %. Den höchsten Anteil an den erfaßten Investitionen des zweiten Planes nimmt die Projektgruppe Straßen/Flughäfen mit 23,4 % ein. Diese Projekte waren mit einem Einsatz an landeseigenen Produktionsmitteln von nur 27 % geplant.

Zum dritten Plan ergeben sich nun einige Änderungen. Die Gruppe mit den höchsten Landesanteilen ist jetzt mit 66 % der Bereich

Verwaltung, Erziehung und Surveys, die Gruppe mit dem niedrigsten Anteil die Projekte des Nachrichtenwesens mit nur 21 %. Der Bereich Verwaltung hat an den Gesamtinvestitionen einen Anteil von 11,7 %, das Kommunikationswesen einen solchen von 5,3 %.

Von den drei Extremgruppen des zweiten Planes behält nur der Energiebereich seine relative Position. Auch im dritten Plan können für die Energieprojekte - genau wie im zweiten Plan - nur 26 % landeseigene Produktionsmittel (Finanzmittel) zur Verfügung gestellt werden, und mit 16,2 % Anteil an den Gesamtinvestitionen ist auch wieder die Gruppe Energie die zweitgrößte.

Im Bereich der Bewässerungsprojekte fällt der Landesanteil von 53 % im zweiten Plan auf 45 % im dritten Plan. Gleichzeitig nimmt jetzt mit 24,4 % diese Gruppe den ersten Platz der Investitionsliste ein.

Die Projekte der Gruppe Straßenbau, Häfen und Flughäfen verändern sowohl absolut wie relativ ihre Position am stärksten. Der Anteil an der Gesamtheit der Investitionsvorhaben fällt von 23,4 % (Investition im zweiten Plan) bis auf 3,4 %. Die Beteiligung an inländischen Produktionsfaktoren steigt von 27 % auf 63 %.

In beiden Projektgruppen - Bewässerung, Kanäle, Dämme und Straßen - ändert sich die Beteiligung inländischer Produktionsmittel, und gleichzeitig ändert sich ihre Position in der Prioritätenliste der Investitionen. Während des zweiten Planes wurden die großen Straßenbau- und Flughafenprojekte¹⁾ abgeschlossen. Die entsprechenden Investitionsvorhaben im dritten Plan bestehen in der Hauptsache nur noch aus Zubringerstraßen und Provinzflughäfen. Die entsprechenden Projekte im zweiten Plan wurden größtenteils von ausländischen Firmen durchgeführt oder standen zumindest unter Leitung ausländischer Fachleute. Einheimische Bauindustrie wurde allenfalls als Zuliefererindustrie benötigt. Diese Industrie hat sich aber offensichtlich dabei so entwickelt, daß sie für die kleineren Projekte des dritten Planes in weitaus größerem Rahmen eingesetzt werden kann. Im Grunde liegt hier ein typischer backward-linkage-effect im Sinne Hirschmanns vor. Es sind allerdings keine Aussagen darüber möglich, welche Relation inländisch/ausländischer Produktionsmittel vorläge, wenn im dritten Plan im

1) Straßen: Salang; Herat-Kandahar-Kabul; Kabul-Jelalabad.
Flughäfen: Kandahar und Kabul.

selben Ausmaß wie im zweiten Plan Investitionen in diesem Infrastrukturbereich vorgenommen wurden.

Auch die Tatsache, daß bei den Projekten des Bereiches Bewässerung, Kanäle, Dämme mit fallendem Einsatz an inländischen Produktionsmitteln die Priorität dieser Gruppe steigt, läßt noch nicht den Schluß zu, daß es sich um eine bewußte Politik handelt. In der Projektliste des dritten Planes war der Devisenanteil als "erwartete Entwicklungshilfe" ausgewiesen, im Gegensatz zum zweiten Plan, wo er als "Importanteil" gegeben war. Das heißt, unter Umständen ist der reale Landesbeitrag gleich geblieben, es werden aber inländische Produktionsfaktoren vom Ausland entlohnt.¹⁾

Wenn sich die Priorität von Straßenbau auf Bewässerungsvorhaben verlagert hat, ist es auch möglich, daß der Kapitaleinsatz ebenfalls hierhin verlagert wird. Es kann sich also durchaus um eine echte Verminderung beim Einsatz von inländischen Produktionsmitteln handeln.

Die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen der Höhe des inländischen Beitrages und dem Anteil einer Projektgruppe an den Gesamtinvestitionen besteht, läßt sich sicher nicht durch die Betrachtung einzelner Projektgruppen lösen. Aus diesem Grunde wurden die Projektgruppen nach der Höhe des in ihnen anfallenden inländischen Anteils an Produktionsmitteln geordnet. Nun ergibt sich selbstverständlich kein direkter Zusammenhang zwischen Anteil eingesetzter inländischer Produktionsmittel und Anteil der Projektgruppe an den gesamten erfaßten Investitionen, etwa in der Form, daß, je höher der Inlandsanteil desto niedriger der Anteil am Investitionsvolumen. Daß dem nicht so ist, läßt sich bereits der - in dieser Beziehung ungeordneten - Tabelle I,6 entnehmen. So müßten die Projektgruppen Bewässerung und Landwirtschaft, die im zweiten Plan Inlandsanteile von 53 und 52 % aufweisen, in der Prioritätsliste an zehnter bzw. neunter Stelle stehen, wenn diese Annahme in der oben zitierten Form zuträfe. Die beiden Projektgruppen nehmen aber in der geplanten Prioritätsliste die dritte bzw. vierte Stelle ein.

1) Für diese Argumentation wird die Annahme, daß im dritten Plan der Hilfebedarf der Projekte mit ihrem Importbedarf gleichzusetzen sei, fallengelassen. Das erscheint bei einer Betrachtung und versuchten Beurteilung der Entwicklungspolitik aber auch als notwendig, da sonst zwangsläufig falsche Schlüsse hinsichtlich der Entwicklungspolitik gezogen werden.

Möglich ist aber, daß zumindest die Tendenz vorliegt, Projektgruppen mit höherem Anteil an inländischen Produktionsmitteln in der Planung eine geringere Priorität einzuräumen als den Projektgruppen mit niedrigerem Anteil an inländischen Produktionsmitteln. Um Aufschluß über diesen möglichen Tatbestand zu erhalten, wurden in Tabelle I,7 die Projektgruppen des zweiten und dritten Planes so geordnet, daß sich die jeweils fünf Gruppen mit höherem Inlandsanteil den fünf Gruppen mit niedrigerem Inlandsanteil gegenüberstehen. Für die Projekte des zweiten Planes zeigt sich, daß 43,7 % der Gesamtinvestitionen auf die Gruppen mit höherem Inlandsanteil entfallen, während für die Gruppen mit niedrigerem Anteil 56,3 % der Investitionen vorgesehen sind. Noch eindeutiger ist das Bild für den dritten Plan, in dem nur 27,1 % auf die Projektgruppen mit höherem Landesanteil entfallen, gegenüber 72,9 % für die Projekte mit niedrigerem Landesanteil. Das gleiche eindeutige Resultat ergibt sich, wenn jeweils nur die drei Gruppen mit dem höchsten Anteil an inländischen Produktionsmitteln und die drei Gruppen mit dem niedrigsten Anteil an inländischen Produktionsmitteln gegenübergestellt werden, wie es in Tabelle I,8 geschehen ist. Für die drei Projektgruppen mit dem höchsten Landesanteil (Bewässerung, Landwirtschaft und Bauen) ergibt sich im zweiten Plan ein Anteil von 28,1 % an den vorgesehenen Investitionen, während sich für die drei Gruppen mit dem niedrigsten Landesanteil (Bergbau, Straßen/Flughäfen und Energie) ein Anteil von 45,5 % ergibt. Die betreffende Differenz ist im dritten Plan ähnlich: Verwaltung, Straßen/Flughäfen - die Projektgruppen mit hohem Inlandsanteil - haben einen Anteil von 16,8 % an den vorgesehenen Gesamtinvestitionen; Energie, Industrie und Kommunikationswesen - die Gruppen mit niedrigem Inlandsanteil - erhalten 37 % aller Investitionen.

Eindeutig zeigen beide Tabellen (I,7 und I,8), daß im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan in Projektgruppen, in denen ein geringerer Einsatz an inländischen Produktionsmitteln nötig oder möglich ist, bevorzugt investiert werden sollte. Es wird hier kein Urteil darüber gefällt, ja nicht einmal eine Betrachtung darüber angestellt, ob die Relation zwischen in- und ausländischen Produktionsmitteln technisch bedingt ist, sich durch die natürlichen Ressourcen ergibt oder in Hinsicht auf die Finanzierung der Projekte entstanden ist. Es wird lediglich fest-

gestellt, daß offensichtlich Sektoren resp. Projektgruppen bevorzugt werden, die nur einen niedrigeren Einsatz inländischer Produktionsmittel erfordern. Auch der Positionswechsel in den Prioritätenlisten der Investitionen im zweiten und dritten Plan bei gleichzeitig starker Veränderung des Anteils an benötigten inländischen Produktionsmitteln einer Projektgruppe, z.B. Straßen und Flughäfen, unterstreicht die Richtigkeit dieses Schlusses.

Daß sich bevorzugte Investitionen im Bereich der Projektgruppen mit niedrigem Inlandsanteil auch entsprechend auf die Verteilung der gesamten zur Verfügung stehenden inländischen Produktionsfaktoren auswirken, ist selbstverständlich (s. Spalten (3) in Tabellen I,7 und I,8). So verschlingen z.B. die Investitionen des zweiten Planes in Bewässerungsprojekte 25,6 % aller zu Verfügung stehenden inländischen Produktionsmittel, obwohl der Anteil dieser Gruppe an den Gesamtinvestitionen nur 18,4 % beträgt. Dagegen benötigen die Projekte des Straßen- und Flughafenbaus trotz eines Anteils von 23,4 % an den Gesamtinvestitionen nur 16,6 %.

Für die fünf Projektgruppen im zweiten Plan mit höherem Landesanteil (Tabelle I,7), die 43,7 % an den Gesamtinvestitionen ausmachen, müssen dementsprechend 58,7 % der inländischen Produktionsressourcen eingeplant werden, während für die 56,3 % Anteil der fünf Projektgruppen mit niedrigerem Landesanteil nur 41,3 % benötigt werden. Ähnlich ist auch das Verhältnis im dritten Plan: Die fünf Projektgruppen mit höherem Inlandsanteil machen 27,1 % aller Investitionen aus, verschlingen aber 39,5 % der inländischen Produktionsmittel, während für die fünf Projektgruppen mit niedrigerem Inlandsanteil, die 72,9 % der Investitionen ausmachen, nur 60,5 % eingesetzt zu werden brauchen. Es ist offensichtlich, daß die großen Infrastrukturprojekte des zweiten afghanischen Fünfjahresplanes nur unter dieser Relation importierter und landeseigener Produktionsmittel durchgeführt werden konnten. Da vermutlich keine optimale Faktorallokation vorgelegen hat, wäre durchaus ein höherer Einsatz inländischer Produktionsfaktoren in den Projektgruppen, die besondere Priorität genossen haben, wie z.B. Straßenbau, möglich gewesen. Ob jedoch eine Entlohnung dieser inländischen Produktionsfaktoren aus inländischen Finanzressourcen möglich gewesen wäre, ist mit Recht zu bezweifeln.

Außerdem ergibt sich die Frage, ob Projektgröße und Anteil an inländischen Produktionsmitteln in Zusammenhang stehen. In Tabelle I,9 wurden die Projekte des zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplanes in fünf Klassen gemäß der prozentualen Beteiligung von inländischen Produktionsfaktoren in den Projekten eingeteilt. Das bedeutet für den zweiten Plan, daß sich in der Klasse der geringsten inländischen Projektbeteiligung (0 - 20 %) 39 Projekte mit einer Durchschnittsinvestition von 164,4 Mio. Afs. befinden. Für die nächste Klasse (20 - 40 %) steigt die Zahl der Projekte auf 70, die durchschnittliche Projektgröße geht aber auf 157,0 Mio. Afs. zurück. In den weiteren Klassen fällt sowohl die Zahl der in ihr enthaltenen Projekte wie auch die durchschnittliche Projektgröße. In der Klasse mit der höchsten inländischen Beteiligung (80 - 100 %) sind es schließlich nur noch 27 Projekte mit einer durchschnittlichen Investitionssumme von 29,3 Mio. Afs.

Für den dritten Plan ändert sich das Bild etwas. Vor allem sinkt die durchschnittliche Investitionssumme pro Projekt sowohl in den einzelnen Klassen als auch für den ganzen Plan. Betrug die durchschnittliche Investition im zweiten Plan 126,3 Mio. Afs., so liegt sie im dritten Plan nur noch bei 76,7 Mio. Afs. Die höchste durchschnittliche Investition pro Projekt liegt im dritten Plan nicht mehr in der Klasse 0 - 20 % inländische Beteiligung, sondern in der Klasse 20 - 40 % mit 67 Projekten zu durchschnittlich 106,6 Mio. Afs. Investitionssumme. In den weiteren Klassen (40 - 60 und 60 - 80 %) fällt - genau wie im zweiten Plan - die Zahl der Projekte und auch die durchschnittliche Projektgröße. Lediglich in der letzten Klasse, in der also 80 - 100 % der Investition durch inländische Produktionsmittel erstellt werden, steigt die Zahl der Projekte wieder an (57 statt 27 im zweiten Plan und statt 26 in der Klasse 60 - 80 % des dritten Planes), und obwohl die Durchschnittsgröße aller Projekte des dritten Planes unter der des zweiten Planes liegt, sinkt in dieser Klasse des dritten Planes die durchschnittliche Investitionssumme pro Projekt nicht so stark wie im zweiten Plan. Sie beträgt im dritten Plan 33,9 Mio. Afs. gegenüber 29,4 Mio. Afs. im zweiten Plan.

Trotz dieser leichten relativen und absoluten Änderungen vom zweiten zum dritten Plan läßt sich für beide Pläne eindeutig feststellen, daß mit steigender Beteiligung inländischer Produktionsfaktoren Projektzahl und Projektgröße zurückgeht. Dieser Zusammenhang

ist nun allerdings keinesfalls auf technische Umstände, natürliche Ressourcen des Landes oder allgemeine Verfügbarkeit inländischer Produktionsfaktoren zurückzuführen, da diese Umstände für große und kleine Projekte gleich sein müssen. Die Gründe für den Zusammenhang zwischen rückgehender Beteiligung inländischer Produktionsmittel und steigender Projektgröße sind eindeutig im Finanzierungsbereich zu suchen und nicht im Bereich der inländischen Ressourcenallokation.

Schließlich ist noch von Interesse, ob in den Projekten des zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplanes ein Zusammenhang zwischen der Produktivität der Projekte und dem Einsatz inländischer Ressourcen erkennbar ist. Zu diesem Zweck wurden die zehn Projektgruppen der Tabelle I,6, in der die Projektgruppen nach dem Grad ihres Beitrages zum Sozialprodukt geordnet sind, in drei Kategorien differenziert (s. Tabelle I,10). In der ersten Kategorie sind Landwirtschaft, Industrie und Bergbau zusammengefaßt, also die Projektgruppen, die über die ihnen erstellten Güter unmittelbar zum Sozialprodukt beitragen. Über die Vermarktung der Produktion entstehen Rückflüsse, und die volkswirtschaftliche Produktivität kann durch die betriebswirtschaftliche Rentabilität als gegeben betrachtet werden.

Die zweite Kategorie umfaßt Energie, Kommunikation und Versorgungseinrichtungen. Der Beitrag dieser Investitionen zum Sozialprodukt ist nur dann erfaßbar, wenn Rückflüsse aus ihnen entstehen. Diese sind in der Regel von der Tarifpolitik abhängig.¹⁾ Die Projektgruppen, in denen die Produktivität der Investitionen rechenbar nicht erfaßt ist, sind in der dritten Kategorie subsummiert. Diese Investitionen vermehren zwar den Kapitalstock der Volkswirtschaft, aber es werden keine Güter oder Leistungen produziert, die marktfähig sind und die dementsprechend unmittelbar das Sozialprodukt mehren. Sie schaffen vielmehr die Basis für die nachfolgenden produktiven Investitionen.²⁾ Wie der Tabelle I,10 zu entnehmen ist, lag die Priorität in beiden Plänen bei den unproduktiven Investitionen. Die Beteiligung inländischer Produktionsmittel war im zweiten Plan mit 41,7 % bei den unmittelbar produktiven gegenüber 41,2 % bei den unproduktiven Investitionen nahezu gleich. Im drit-

1) Auf die Problematik dieser Investitionen hinsichtlich der Rückflüsse wurde bereits hingewiesen.

2) Vgl. Nurkse, Ragnar; Some Reflections on the International Financing of Public Overhead Investments, a.a.O., S. 260.

ten Plan steigen sowohl absolut wie relativ die produktiven Investitionen, wobei die Beteiligung inländischer Ressourcen in dieser Kategorie auf 37,3 % (im zweiten Plan 41,7 %) sinkt. Die unproduktiven Investitionen gehen vom zweiten zum dritten Plan von 59,1 % auf 47,4 % zurück, wobei der Anteil inländischer Produktionsmittel von 41,2 auf 53,2 % steigt. Der Anteil der mittelbar produktiven Projekte an den Gesamtinvestitionen fällt von 27 % im zweiten Plan auf 23,9 % im dritten Plan, wobei der Einsatz inländischer Produktionsmittel von 28,4 % auf 28,7 % leicht ansteigt. In dieser Kategorie liegt in beiden Plänen die geringste Beteiligung inländischer Produktionsfaktoren vor.

Abgesehen davon, daß sich auch wieder zeigt, daß sich die Höhe der Beteiligung inländischer Produktionsfaktoren offensichtlich mit den Investitionsprioritäten ändert, läßt sich nicht feststellen, ob bewußt im Zuge der Planungspolitik produktive oder unproduktive Investitionsbereiche beim Einsatz inländischer Ressourcen bevorzugt oder benachteiligt worden sind.

Grundsätzlich ist durchaus vorstellbar, daß solche Präferenzen bestehen. Dabei handelt es sich aber genau wie oben wieder um den Zusammenhang von Sektoren- oder Projektplanung und der Planung der finanziellen Ressourcen. Es sind also nicht die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen oder die zum Einsatz gelangende Technik, die die Relation inländische Produktionsfaktoren gegenüber ausländischen Produktionsfaktoren bestimmen, sondern die Frage, wie diese Faktoren zu entlohnen sind.

Nicht nur die oben herausgearbeiteten Tatbestände sinkender Beteiligung inländischer Ressourcen bei steigender Investition in einzelnen Projektgruppen oder bei zunehmender Projektgröße läßt diesen Schluß zu. Auch ein Vergleich des Anteils der Lohnkosten an den Gesamtkosten bei sogenannten arbeitsintensiven Projekten im ersten indischen Fünfjahresplan mit dem Einsatz inländischer Produktionsfaktoren in entsprechende Projekte im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan weist in die gleiche Richtung. (s. Tabelle I, 11). Obwohl für diese Projekte des ersten indischen Planes geschätzt wird, daß 10 - 30 % der Gesamtkosten für die Entlohnung von Facharbeitern aufgewendet werden müssen,¹⁾

1) Vgl. Ruthenberg, Hans; Landwirtschaft und anfängliche Kapitalbildung, Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft, Sonderheft Nr. 2, Frankfurt, o.J., S. 44.

kann angenommen werden, daß der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten grundsätzlich Inlandsanteil darstellt. Es handelt sich also um den inländischen Einsatz lediglich des Faktors Arbeit. Demgegenüber handelt es sich bei den afghanischen Vergleichszahlen um den Gesamteinsatz inländischer Produktionsfaktoren, also sowohl Arbeit als auch Boden und Kapital, z.B. in Form von Baumaterial u.a.m. Selbst wenn nun angenommen wird, daß die benötigten Facharbeiten in Afghanistan noch nicht aus dem inländischen Arbeitskräftepotential eingesetzt werden können, so zeigt sich, daß bei einigen Projekten in Indien alleine der Anteil der Lohnkosten höher liegt als in Afghanistan der Gesamtanteil inländischer Produktionsmittel. Bei anderen sind die Anteile gleich, oder der Einsatz inländischer Produktionsmittel in Afghanistan überwiegt nur leicht.

Selbstverständlich spiegelt dieses Verhältnis den unterschiedlichen Entwicklungsstand Indiens und Afghanistans wider, es zeigt sich aber auch, daß der Faktor Arbeit in Afghanistan nicht in dem Maße zum Einsatz gelangt ist, wie das in Indien im ersten Plan der Fall war.

Wie die Analyse der Projektlisten der afghanischen zweiten und dritten Fünfjahrespläne und der Vergleich mit Indien zeigt, ist der Einsatz inländischer Produktionsfaktoren in einzelnen Projekten oder Sektoren nicht alleine abhängig von der Verfügbarkeit über reale Ressourcen oder von der technischen Art der Projekte. Die Tatsachen, daß erstens der Anteil eingesetzter inländischer Faktoren in einem Investitionsbereich sinkt, wenn sich die Priorität im Zuge der Entwicklungsplanung zu ihm hin verlagert, und daß zweitens die Projekte umso mehr wachsen je geringer der Inlandsanteil ist, zeigen, daß die Frage der Entlohnung der eingesetzten inländischen Produktionsfaktoren für ihren Einsatz von Bedeutung ist. Das heißt aber vorerst nichts anderes, als daß die Entwicklungsländer die Möglichkeit haben, auf eine optimale Faktorallokation zu verzichten und wegen unzureichender inländischer finanzieller Ressourcen den Einsatz bestimmter Faktoren - wohl insbesondere von Arbeit - durch den Import von Realkapital zu substituieren. Das ausgeführte Beispiel Afghanistan beweist natürlich nur, daß dieses in Afghanistan der Fall ist. Ob eine sol-

che Strategie in anderen Entwicklungsländern, die sich hinsichtlich ihrer finanziellen Ressourcen in ähnlicher Lage befinden, ebenfalls angewandt wird, darüber kann keine Aussage gemacht werden. Das Beispiel zeigt aber grundsätzlich die Möglichkeit zu einem solchen entwicklungspolitischen Verhalten auf.¹⁾

1) Eine Bewertung eines solchen entwicklungspolitischen Verhaltens ist solange nicht möglich, wie andere gesamtwirtschaftliche Aspekte (Zahlungsbilanz, Geldwertstabilität, Beschäftigungssituation etc.) nicht mit in die Betrachtung einbezogen werden.

Teil II:

Vergabepolitik in Hinsicht auf Eigenwährungsanteile

Wie das Beispiel der drei zur näheren Betrachtung herangezogenen Länder zeigt, ist die Finanzierung der in den Plänen vorgesehenen öffentlichen Nettoinvestitionen nur mit Hilfe eines erheblichen Außenbeitrages möglich. Darüber hinaus war es in den meisten Plänen noch notwendig, in nicht geringem Ausmaß Defizitfinanzierung zu betreiben, um den Finanzbedarf an inländischer Währung bereitstellen zu können. Außerdem konnte für den Fall Afghanistans nachgewiesen werden, daß zu Lasten einer optimalen Faktorallokation die Planpolitik so angelegt wird, daß vorhandene inländische Ressourcen durch importierte substituiert werden, um den in inländischer Währung anfallenden Finanzbedarf herabzusetzen.

Nach der Darlegung dieses Sachverhaltes ergibt sich nun zwingend die Frage, wie das Problem der "local-costs" in der Vergabepolitik der Entwicklungshilfe gebenden internationalen Organisationen und Industrieländer berücksichtigt worden ist. Die Tatsache, daß dank der Bemühungen des Development Assistance Committee (DAC) im Rahmen der OECD ein Leistungsschema entwickelt und von den Mitgliedsländern akzeptiert worden ist, besagt nicht, daß die Bedingungen der Leistungserbringung bei allen in der OECD zusammengeschlossenen Gebern gleich sind. Bei diesen einzelnen Gebern - sowohl Nationen wie internationale Organisationen - handelt es sich "nicht um eine harmonische Gemeinschaft; vielmehr bestimmen Unterschiede in der politischen Interessenlage, der wirtschaftlichen Verflechtung und der finanziellen Potenz das Bild".¹⁾ Dementsprechend sind die Motive und Zwecke der Leistungserbringung durchaus zu beachten, sollen die unterschiedlichen Einstellungen einzelner Geber zu einem Problem - wie z.B. dem der Finanzierung von "local-costs" - analysiert werden.

Trotz dieser notwendigerweise differenzierenden Erklärung der Leistungen, läßt sich der grundsätzliche Zusammenhang von Leistungserbringung auf der einen Seite und Bedürfnis nach Hilfe

1) Woll, Arthur; multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 765.

zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen auf der anderen Seite mit Hilfe des Schemas der Leistungsformen, wie es im DAC entwickelt wurde,¹⁾ erläutern.

Die Notwendigkeit, local costs-Anteile zu finanzieren, kann dann gegeben sein, wenn der Ressourcenfluß in die Empfängerländer in einer Form vor sich geht, die einen komplementären inländischen Faktoreinsatz erforderlich macht. Das ist bei der Kapitalprojektfianzierung und bei der technischen Zusammenarbeit nahezu immer der Fall. Im Gegensatz dazu stehen die Leistungsformen, die keinen komplementären Mitteleinsatz im Empfängerland bedingen, wie z.B. Teile der nichtprojektgebundenen Hilfe zur Finanzierung laufender Importe und die Konsolidierungen und die Refinanzierung. Als Ergänzung zur Kapitalprojekthilfe sind schließlich die Leistungsformen zu bewerten, die eine Hilfe zur Mobilisierung inländischer Ressourcen der Empfängerländer darstellen. Das sind die Teile der nicht projektgebundenen Hilfe zur Finanzierung laufender Importe, die in der Form von Maintenance Support und Commodity Aid geleistet werden sowie die nicht projektgebundene Hilfe ohne unmittelbaren Zusammenhang mit Importen, also Bartransfers.²⁾

Im folgenden soll nun dargestellt werden, wieweit auf der Geberseite durch differierende Ausgestaltung der Leistungserbringung das "local cost Problem" in Rechnung gestellt worden ist. Neben den größten Geberländern soll dafür vor allem die bedeutendste internationale Organisation, die Weltbank und ihre Tochter, die

1) Vgl. OECD; Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961-1965, Paris 1967, S. 115 ff.

2) Die Tatsache, daß die Leistungsform durch die Mittelverwendung im Empfängerland eine Änderung erfahren kann, indem z.B. Bartransfers (Zahlungsbilanzhilfe) zum Import von Kapital- und Konsumgütern benutzt und damit defacto zu Kapitalprojekt- resp. Versorgungshilfe werden, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. (vgl. dazu: Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. IV, Tübingen 1965, S. 256 ff.) Einmal wird die Geberseite eine solche Änderung der Leistungsform nur soweit zulassen als sie glaubt, dieses im Rahmen ihrer Vergabekonzeption vertreten zu können. Zum anderen kann gerade ein reiner Zahlungsbilanzkredit ausgesprochen als Hilfe zur Finanzierung von Inlandswährungsanteilen gegeben worden sein. Die nachträgliche Änderung der Leistungsform lag dann also schon in der Absicht des Gebers und befindet sich in Kongruenz mit der Vergabepolitik.

IDA, herangezogen werden. Gleichzeitig soll dabei mit Hilfe einer quantitativen Analyse - soweit dieses möglich ist - festgestellt werden, ob in der sektoralen Mittelverwendung Präferenzen festzustellen sind.

Darüberhinaus soll der Zusammenhang zwischen den nicht projektgebundenen Maintenance- und Commodity-Hilfen und dem Problem der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen aufgezeigt und schließlich die Frage erörtert werden, welche Rückwirkungen sich in den Geberländern zeigen, wenn grundsätzlich eine Hilfe zur Finanzierung der local cost-Anteile gewährt wird.

3. Kapitel: Projektgebundene Hilfe

Die einfachste Form der Ressourcenübertragung in die Entwicklungsländer besteht im Transfer von konvertiblen Devisen. "But very little foreign capital indeed comes to the underdeveloped world so conveniently".¹⁾ Das heißt, daß das Kapital, welches den Entwicklungsländern außerhalb des kommerziellen Transfers zufließt - also in Form von Entwicklungshilfe - nahezu immer mit irgendwelchen Auflagen verbunden ist. Die Art der Auflagen und Bedingungen dürften weitgehend von den Motiven und Zwecken abhängig sein, unter denen die Hilfe gewährt wird. Eine dieser Auflagen stellt die Projektbindung dar. Sie wird von nahezu allen Geberländern und -institutionen, selbstverständlich in unterschiedlichem Ausmaß, eingesetzt. Für die Entwicklungshilfe empfangenden Länder heißt das, daß "for the most part, foreign grants and credits are earmarked for designated power plants, highways, and educational institutions, ...".²⁾

Projektbindung der Kapitalhilfe - oder wie es im englischen Sprachgebrauch heißt, "specific project approach" - bedeutet also, daß "assistance for specific projects is ... assistance for the construction or expansion of particular new capital facilities ... The essential point is that such assistance is utilized

1) Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 160.

2) Asher, Robert E.; Grants, Loans and Local Currencies. Their Role in Foreign Aid, a.a.O., S. 128.

to augment the capital stock of the recipient country in some specific, clearly identifiable way."¹⁾ Oder in einer Version, die mehr auf die Intention des Kapitalgebers bei der Projektbindung abstellt: "... die Verwendung des Auslandskapitals bei projektgebundenem Kapitalimport (ist) vom Kapitalgeber im voraus mehr oder weniger festgelegt."²⁾ Diese Auflage erfährt häufig eine Verschärfung dadurch, daß der Kapitalempfänger "nur für diejenigen, vorher spezifizierten Importe Devisen erhält, die zur Durchführung des vom Kapitalgeber gebilligten Investitionsprojekts als notwendig erachtet werden, d.h. er kann praktisch im Ausland nur Investitionsgüter kaufen."³⁾

In diesem Zusammenhang tritt wieder das Problem auf, was genau unter einem Projekt oder unter dem Begriff "eindeutig feststellbarer Zuwachs zum Kapitalstock des empfangenden Landes" zu verstehen ist. Da dieser Komplex eingangs ausführlich erörtert wurde, reicht es an dieser Stelle aus, daraufhinzuweisen, daß der Begriff "Entwicklungsprojekt" bei allen Gebern eine beträchtliche Erweiterung erfahren hat. "With the acceptance of the establishment of national development banks, training institutes, improved transportation, and similar activities as projects, the concept has broadened considerably since 1946."⁴⁾ Unter einem Projekt wird also auf Seiten der Geber heute nicht mehr nur eine festumrissene Investitionseinheit verstanden.⁵⁾

Bedeutungsvoller für den vorliegenden Sachverhalt der projektgebundenen Kapitalhilfe ist jedoch wohl die Frage, weshalb von Seiten der Geber diese spezielle Auflage gemacht wird.

-
- 1) Friedmann, Wolfgang G.; Kalmanoff, George and Meagher, Robert F.; International Financial Aid, New York - London 1966, S.404, (im folgenden zitiert als: Friedmann u.a.; International Financial Aid.
 - 2) Guth, Wilfried; Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder, Basel-Tübingen 1957, S. 133.
 - 3) ebenda.
 - 4) Asher, Robert E.; Grants, Loans and Local Currencies. Their Role in Foreign Aid, a.a.O., S.70.
 - 5) Zur Illustrierung sei ausgeführt, daß in den Hearings zu den Mutual Security Appropriations der USA noch 1960 bemängelt wurde, daß Baumaterial für die indische Eisenbahn als Kredit des Development Loan Fund geliefert wurde, dessen Leistungen strikt projektgebunden waren. Dabei steht wohl ohne Zweifel fest, daß die Lieferung von Stahl zum Bau von Eisenbahnwaggons ein

Einer der Hauptgründe für die Projektbindung der Hilfe scheint der Wunsch der Geber zu sein, "to ensure that it is spent for some useful purpose".¹⁾ Die Geber wollen sich also vor einer Ressourcenvergeudung in den Entwicklungsländern schützen. Dieses Anliegen ist besonders dann verständlich, wenn - wie im Falle der Weltbank - die Refinanzierung der Hilfeleistung durch den privaten Kapitalmarkt vorgenommen wird. Selbstverständlich wird auch die Möglichkeit der Identifizierung des geförderten Projektes mit dem Geber eine gewisse Rolle spielen, was eben bei projektungebundener Hilfe nicht möglich ist.²⁾ So sehr diese Identifizierungsmöglichkeit auch den Verdacht heraufbeschwören mag, daß Motive des internationalen Geltungsstrebens im Vordergrund stehen, so muß doch bedacht werden, daß sie andererseits auch die Mittelbereitstellung erleichtern können. Das ist natürlich ganz besonders da der Fall, wo die Hilfe aus dem öffentlichen Haushalt refinanziert wird und dem Steuerzahler nachgewiesen werden muß, was mit seinem Geld geschehen ist.

Neben dem Wunsch nach Kontrolle über die Mittelverwendung steht in vielen Entwicklungshilfekonzeptionen der Gedanke im Mittelpunkt, daß die Empfängerländer eine partnerschaftliche Leistung erbringen sollen, um so ihren Willen zur Selbsthilfe unter Beweis zu stellen. Auf der Geberseite wird von der Annahme ausgegangen, daß das Nehmerland nur dann ein echtes Interesse an einem Projekt haben kann und dementsprechend alles in seiner Kraft Stehende zu seiner Verwirklichung tun wird, wenn es selber durch den Einsatz seiner knappen Mittel an ihm beteiligt ist.³⁾

eindeutig identifizierbarer Zuwachs zum Kapitalstock Indiens darstellt. Für die Gegner dieser erweiterten Auslegung des Projektbegriffes handelte es sich jedoch nur um "a general undertaking to improve their (India's) whole railroad system". Vgl. Asher, Robert E.; Grants, Loans and Local Currencies. Their Role in Foreign Aid, a.a.O., S. 68 f.

- 1) Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", in: The Journal of Development Studies, Vol. II, 1965, S. 154, ähnlich vgl. Ohlin, Goran; Foreign Aid Policies Reconsidered, Paris (OECD) 1966, S. 92 und IBRD; Fifth Annual Report 1949-1950, Washington DC 1950, S. 7 (hier heißt es statt "useful" "productive purpose".)
- 2) Vgl. Ohlin, Goran; Foreign Aid Policies Reconsidered, a.a.O., S. 96.
- 3) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 155.

Auch die Auffassung, daß die Gesamtpläne nicht besser sein können als ihre einzelnen Elemente - und das sind letztlich die Projekte - spricht für eine Projektbindung.¹⁾ Besteht zu der Vermutung Anlaß, daß Projekte nicht sorgfältig vorbereitet und auch nicht entsprechend durchgeführt werden, so gerät die gesamte Plandurchführung in Gefahr.²⁾ Von der Projektseite her kann dieser Gefahr dadurch begegnet werden, daß sich die Kapitalhilfe nicht nur auf die Lieferung der Investitionsgüter beschränkt, sondern auf die Vorbereitung und Durchführung der Projekte ausgedehnt wird. So kann die Kapitalhilfe durchaus Züge von technischer Hilfe annehmen, denn "it can be the case that insistence on a good economic and technical appraisal, and on sound financial control in carrying out projects, will both set an example and in itself contribute to the knowledge of how things should be done".³⁾ Abgesehen jedoch von diesem sekundären Effekt der projektgebundenen Hilfe kann überhaupt der Einsatz von technischer Hilfe erleichtert werden, da häufig für die geförderten Projekte spezielle Ausbildungen erforderlich sind.⁴⁾ Es muß ferner darauf hingewiesen werden, daß die Entwicklungsländer gar nicht immer in der Lage sind, Projekte zur Finanzierung durch Kapitalhilfe zu präsentieren. Diesem Mangel wird durch eine von den Geberländern und -organisationen betriebene aktive Projektfindungspolitik abgeholfen. Auch diese Hilfe beim Aufspüren von Projekten, die für die Entwicklung des entsprechenden Landes von Bedeutung ist, kann in gewissem Sinne als technische Hilfe betrachtet werden.

Schließlich muß noch hervorgehoben werden, daß die projektgebundene Hilfe mit dazu beitragen kann, die Effizienz der Lieferbindung zu erhöhen. Das gilt besonders für die Geberländer, deren

1) Vgl. Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 267.

2) Vgl. Waterston, Albert; A Hard Look at Development Planning, in: Finance and Development, Vol. III, June 1966, Nr.2, S. 89.

3) Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 190.

4) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 165.

Devisenbilanz keine weitere Belastung verträgt und die deshalb aus Gründen der Transferfähigkeit zur Lieferbindung greifen. Bei einer Lieferbindung ohne Projektbindung läuft das Geberland Gefahr, daß das Empfängerland mit Hilfe des Kredites oder Grants seine normalen Importe aus dem Geberland bestreitet, seine zusätzliche Nachfrage hingegen auf andere Märkte lenkt. Durch die Projektbindung wird die Einfuhr auf ganz bestimmte, nur für das Projekt benötigte Güter und Leistungen beschränkt und die Gefahr der Substitution normaler Exporte durch aus Entwicklungshilfe finanzierter Exporte wird herabgesetzt.¹⁾

Wie sich zeigt, sprechen eine Reihe handfester Argumente für eine Projektbindung der Kapitalhilfe von Seiten der Leistungsträger. Welche Auswirkungen sich durch diese Vergabepolitik in den Empfängerländern resp. in ihren Entwicklungsprozessen ergeben, soll an anderer Stelle erörtert werden. Unter dem Druck der sich ändernden Bedürfnisse der Entwicklungsländer ist auf Seiten der Geber die Darlehnspolitik in dieser Hinsicht auch bereits vielfach revidiert worden. Immerhin ist das Ausmaß der projektgebundenen Entwicklungshilfe noch größer, als es manche Entwicklungsländer für nötig und wünschenswert halten.

31 Der "special project approach" der Weltbank

Die Weltbank oder, wie ihre offizielle Bezeichnung lautet, "International Bank for Reconstruction and Development" (IBRD) wurde 1944 zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds in Bretton-Woods ins Leben gerufen. Die Aufgabe, die sich die Weltbank gestellt hat, wurde von ihr selbst mit den Worten charakterisiert: "to help raise the level of the world's production as greatly and as rapidly as it can".²⁾ Diese globale Aufgabenkennzeichnung läßt sich an Hand der Statuten differenzieren.³⁾ Danach besteht das

1) Vgl. ebenda, S. 153 f.

2) IBRD; Second Annual Report, 1947, Washington DC 1967, S. 8.

3) Vgl. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.); Bundesgesetzblatt, Teil II, Jg. 1952, S. 664, Art. I.
(Alle im folgenden zitierten Artikel der Weltbankstatuten haben die gleiche Quelle.)

wesentliche Ziel der Tätigkeit darin, die Anlagentätigkeit sowohl in den Mitgliedsländern als auch in den unterentwickelten Gebieten zu fördern. Dieses Ziel sollte offensichtlich vorrangig dadurch erreicht werden, daß private ausländische Investitionstätigkeit durch Garantien oder durch Beteiligungen unterstützt wurden, während die Bank selber nur dann unmittelbar Kapital bereitstellen wollte, wenn private Investitionsmittel zu annehmbaren Bedingungen nicht zur Verfügung ständen. Es war also vorgesehen, daß die Bank nur subsidiär zu privaten Auslandsinvestitionen tätig werden sollte. "The bank cannot, and was never intended to, provide the external financing required for all meritorious projects of reconstruction and development. Rather, the bank's function is to provide a catalyst by which production may be generally stimulated and private investment be encouraged."¹⁾

In der Realität mußte jedoch "die Bank von Anfang an die Rolle eines direkten Kapitalexporteurs übernehmen",²⁾ und es läßt sich nicht übersehen, daß die Darlehnsbedingungen auch auf diese Aufgabe zugeschnitten sind.³⁾

Da die Weltbank ihre Investitionsmittel weitgehend am internationalen Kapitalmarkt aufnimmt also wirklich defacto Bankgeschäfte betreibt - muß sie sich selbstverständlich vor jeglicher Kapitalvergeudung schützen. Aus diesem Grunde werden die Darlehen nur für bestimmte Entwicklungsvorhaben - also projektgebunden - vergeben,⁴⁾ wobei die Kredite wiederum nur für die in Devisen anfallenden Kosten verwendet werden dürfen.⁵⁾

Eingehende Projektprüfung durch die Bank sowie die Forderung, daß die Darlehnsmittel nur produktiven Zwecken zufließen dürfen,⁶⁾

1) IBRD; Second Annual Report, 1947, a.a.O., S. 8.

2) Portmann, Heinz; Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, Winterthur 1961, S. 15.

3) Die Tatsache z.B., daß gem. Art. III, Abs. 4 die Regierung des Empfängerlandes Weltbankkredite garantieren muß, wenn sie nicht selber der Kreditnehmer ist, stellt sicher keine große Anziehungskraft auf privates ausländisches Kapital dar, das die Bank eigentlich mobilisieren will.

4) Vgl. Art. III, 4.

5) Vgl. Art. III, 5c und IV, 3a.

6) Vgl. Art. III, 4 iii und I, 2.

sollen weiterhin sicherstellen, daß die Rückzahlung nicht gefährdet ist. Da selbstverständlich die Rentabilität oder Produktivität eines einzelnen Projektes noch nichts über die Rückzahlungsfähigkeit einer gesamten Volkswirtschaft aussagt, wird diese von der Darlehensvergabe durch die Bank geprüft.¹⁾

Eine scharfe Kontrolle der Mittelverwendung soll gewährleisten, daß die Darlehen tatsächlich den spezifizierten Zwecken zufließen. Der Anleihenshmer muß "seine Bücher und Akten so einrichten, daß sie die Identität der finanzierten Güter, deren projektmäßige Verwendung, den jeweiligen Stand der Projektausführung sowie den Finanzstatus der für die Projektausführung verantwortlichen Stellen erkennen läßt."²⁾

Diese straffen Kontrollen sind selbstverständlich nur möglich, wenn die Darlehen einmal projektgebunden sind und zum anderen die Devisen nur für den Importbedarf der Projekte Verwendung finden. Eine Freigabe der Darlehnssummen zur Befriedigung eines allgemeinen, gesamtwirtschaftlichen Importbedarfs würde automatisch bedeuten, daß eine produktive Verwendung der Mittel von Seiten der Bank aus nicht mehr kontrolliert werden kann.

Weil also die Weltbank sich selber am internationalen Kapitalmarkt refinanziert und aus diesem Grunde für die pünktliche Rückzahlung der Kredite Sorge tragen muß, sah sie sich gezwungen, Kontrollen einzuführen, die es verbieten - wenn sie wirksam durchgeführt werden sollen - daß eine Finanzierung von Eigenwährungsanteilen vorgenommen wird. Die Empfängerländer sollen dementsprechend grundsätzlich die nötigen Mittel zur Entlohnung inländischer Produktionsfaktoren, die in den Projekten zum Einsatz gelangen, selber bereitstellen.

Es muß jedoch festgehalten werden, daß die Darlehen der Weltbank grundsätzlich nicht liefergebunden sind,³⁾ so daß die Empfängerländer frei ihren Bedarf an Kapitalgütern auf den für sie günstigsten Märkten decken können. Darüberhinaus ist die Bank auch in der Praxis der Darlehensvergabe von ihren Prinzipien abgewichen. Sie

1) Vgl. Art. III, 4 v.

2) Donner, Otto; Zum Unbehagen über die Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 20.

3) Vgl. Art. III, 5a.

nimmt für sich in Anspruch, keine starre Darlehnspraxis zu verfolgen.¹⁾

So weist sie daraufhin, daß bereits die ersten vier Aufbaudarlehen an europäische Länder nicht projektgebunden waren, da die Bank zu der Überzeugung gelangt war, "daß die mit Darlehen finanzierten Waren für notwendige und produktive Zwecke verwendet würden."²⁾ Auf eine Prüfung der einzelnen Vorhaben wurde deshalb verzichtet. Auch Italien erhielt für das Entwicklungsprogramm seiner südlichen Regionen Darlehen ohne Projektbindung. Vor allem aber werden die Kredite, die die Weltbank den vor ihr mitbegründeten Entwicklungsbanken gewährt, als projektungebundene Darlehen ausgegeben.³⁾

Ebenso logisch wie die Projektbindung ist unter dem Aspekt der Prüfungsmöglichkeit auch die Beschränkung des Kredits auf den Importanteil des Projektes. Trotzdem hat sich bereits sehr früh gezeigt, daß im Laufe der Projektdurchführung aufgrund der aus der Investition resultierenden Einkommenserhöhung ein induzierter Importbedarf entsteht, dessen Befriedigung für einige Entwicklungsländer nicht ohne weiteres möglich ist. In Anerkennung dieses Sachverhaltes hat deshalb die Weltbank bereits in ihrem fünften Jahresbericht⁴⁾ -also noch relativ zu Beginn ihrer Tätigkeit als Entwicklungsfinanzierungsinstitution - zu diesem Problem Stellung genommen und die außergewöhnlichen Umstände, unter denen sie zur Kreditierung weiterer Devisen auch über den Importanteil des in Frage stehenden Projektes hinaus bereit ist, genauer ausgeführt. Danach soll dieser indirekte Devisenbedarf dann kreditiert werden, wenn:⁵⁾

"a) the project to be financed is of such economic urgency that the country's ability to undertake foreign borrowing - which is more or less limited in all cases - is better utilized in

1) IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA, a.a.O., S. 42.

2) ebenda.

3) s. Kirdar, Unar; The Structure of United Nations Economic Aid to Underdeveloped Countries. The Hague 1966, S. 120.

4) s. IBRD; Fifth Annual Report 1949-50, Washington DC 1950, S.10f.

5) ebenda, S. 11.

financing this project than in financing the direct foreign exchange costs of alternative projects;

- b) if the local currency costs of the project cannot reasonably be met out of available domestic resources and
- c) if it is apparent that, unless foreign exchange is made available to the borrowing country to be employed for the import of either consumer goods or raw materials, the local currency expenditures involved in the project will lead to inflationary pressures".

Der erste Fall, in dem diese Ausnahmeregelung zum Zuge kam, war wieder - genau wie bei der Abweichung von der Projektbindung - ein entsprechender Kredit an die italienische Regierung für das Entwicklungsprogramm im Süden des Landes.¹⁾ Im Jahre 1962 wurde Argentinien ein Darlehen für ein Energieprojekt in Höhe von 95 Mio. US\$ gewährt. Nur 35 Mio. US\$ dieses Kredites waren an den unmittelbaren Importbedarf des Projektes gebunden, während 60 Mio. US\$ - also nahezu zwei Drittel des Gesamtdarlehns - ausdrücklich zur Abdeckung des induzierten Importbedarfs gewährt wurden.²⁾

In welchem Ausmaß die Weltbank von ihren Kriterien Projektbindung und Finanzierung des direkten Importbedarfs des Projektes abgeht, zeigt die Tabelle II.1. In ihren Jahresberichten (11. - 18.) weist sie für die Jahre 1953 - 1963 nach, in welchen Ländern die von ihr ausgezahlten Kredite ausgegeben worden sind. Die verbleibende Restquote, deren Verwendung die Weltbank nicht kontrollieren kann, versieht sie mit der Anmerkung: "Dieser Posten erstreckt sich auf Zahlungen aus Krediten, die für Aufwendungen im Inland oder für allgemeine Entwicklungsprogramme eingesetzt werden, bei denen die Herkunft der mit Mitteln der Weltbank eingeführten Güter nicht angegeben ist".³⁾ Wie die Aufstellung zeigt, weicht die Weltbank im Laufe der Jahre immer weiter von ihren Prinzipien ab, Kredite nur projektgebunden und nur für den direkten Importbedarf des Projektes zu geben.

1) Vgl. ebenda, S. 11.

2) Vgl. Friedman u.a.; International Financial Aid, a.a.O., S.103.

3) IBRD; 18. Jahresbericht 1962-63, o.O., o.J., S. 12.

Das Problem der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen, war aber offensichtlich bereits bei der Konzipierung der Darlehnsbedingungen erkannt worden. In den Statuten ist die Möglichkeit vorgesehen, Kredite in der Währung des Darlehnsempfängers zu gewähren.¹⁾ Der Zusammenhang zwischen dieser Kreditform - den sogenannten "local currency loans" - und den später eingeführten Darlehn zur Finanzierung eines induzierten Importbedarfs - sogenannte "impact loans" - ist jedoch offensichtlich anfangs nicht voll erkannt worden.

Ausgangspunkt der Überlegungen war wohl die Erkenntnis, daß bei mangelhaften Möglichkeiten in den Empfängerländern, die inländischen Finanzierungsmittel über Steuern oder den Kapitalmarkt aufzunehmen, die Gefahr besteht, daß zu inflationären Maßnahmen der Kapitalbeschaffung gegriffen wird. Daß diese Art der Kreditgewährung jedoch ebenso monetäre Expansion bedeutet wie unmittelbar ergriffene inflationäre Finanzierungstechniken, wurde offensichtlich übersehen. Später stellte man hierzu fest: "Es fehlt den unterentwickelten Ländern an Kapital, um die internen Lohnkosten zu decken, bedeutet also letztlich nichts anderes als: es fehlt an Möglichkeiten (Kapazitäten) zur Befriedigung der zusätzlichen Konsumgüternachfrage".²⁾

Diese zusätzliche Nachfrage, die auf ein unelastisches Inlandsangebot stößt und die aus den Einkommenserhöhungen aufgrund der - mit Hilfe der Auslandskredite - getätigten Investitionen resultiert, läßt sich nun aber dadurch befriedigen, daß der empfangenden Volkswirtschaft die Möglichkeit zu importieren verschafft wird. In der Praxis der Darlehnsvergabe ist dieser Sachverhalt durch die Einführung der "impact loans" berücksichtigt worden. Die im Rahmen dieser Kredite zur Verfügung gestellten Devisen sind nicht an die Verwendung für direkten Importbedarf von Projekten gebunden, sondern erlauben den Empfängerländern Importe zu tätigen, die notwendig sind, um die gestiegene Nachfrage zu befriedigen.

Local currency loans, mit deren Hilfe den Empfängerländern Finanzierungsmittel in ihrer eigenen Währung zur Verfügung gestellt werden sollten, sind offensichtlich nie vergeben worden. Im fünf-

1) Vgl. Art. IV, 3b.

2) Guth, Wilfried; Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder, a.a.O., S. 134v

ten Jahresbericht wird festgestellt: "... the Bank has not yet been presented with a case where financing of this nature would be appropriate".¹⁾

Von der Möglichkeit "impact loans" in "local currency loans" umzuwandeln und auf diese Weise eine Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen zu gewähren, hat die Weltbank nie Gebrauch gemacht. Die "impact loans" führen, zumindest teilweise - denn das ist ihr Zweck - zum Import von Konsumgütern, die im Markt der Empfängerländer angeboten werden. Die Verkaufserlöse, die in inländischer Währung anfallen, können von der Regierung des Empfängerlandes in sogenannten Gegenwertmittelfonds akkumuliert und zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen eingesetzt werden.²⁾ Offensichtlich wurde jedoch frühzeitig erkannt, daß diese Gegenwertmittelfonds nur von zweifelhaften ökonomischem Wert sind,³⁾ und wurde deshalb auf diese Technik verzichtet.

Hinsichtlich des Kapitalbildungsprozesses in den Entwicklungsländern hat die Bank bereits 1950 festgestellt, daß dieser nicht nur von den unzureichenden Sparquoten, sondern ebenso von den nicht entwickelten Finanzinstitutionen beeinträchtigt wird. Sie betrachtet aus diesem Grunde Anträge auf Hilfe zur Finanzierung von "local cost" Anleihen als "a signal of the need for inquiry and justification" und "is prepared to aid its member countries in the organization of their capital markets and their financial institutions".⁴⁾

In welchem Ausmaß die Weltbank bis heute von ihrem Prinzip, nur die direkte Importquote eines Projekts zu finanzieren, abgewichen ist, läßt sich aus dem in Tabelle II,1 aufgeführten Zahlenmaterial nicht erschließen. Überwiegend wird es sich um nicht projektgebundene Kredite handeln, während reine "impact loans" wohl in der Minderzahl sein dürften. Das Zahlenmaterial zeigt aber eindeutig,

1) IBRD; Fifth Annual Report 1949-1950, a.a.O., S. 11.

2) Diese Technik wurde und wird noch heute von den USA im Rahmen der Nahrungsmittellieferungen unter dem PL 480 extensiv angewandt. s. dazu Kap. 3, Abs. 333.

3) Vgl. dazu das 9. Kap., Abs. 91.

4) IBRD; Fifth Annual Report 1949-1950, a.a.O., S. 10.

daß die Bank unter dem Druck der sich ändernden Bedingungen in den Entwicklungsländern gezwungen wird, von ihren Vergabeprinzipien abzuweichen.

Gibt die Weltbank ihre Forderung nach Projektgebundenheit und Finanzierung nur des direkten Importbedarfs auf, so verliert sie - zumindest für diese Kredite - auch die Kontrolle über die produktive Verwendung der Darlehen. Die Bank ist sich aber auch darüber im klaren, daß "it is intended to assume greater risks than private investors are either able or willing to assume".¹⁾ Damit entsteht aber vor allem die Frage, was die Bank überhaupt unter produktiver Mittelverwendung oder, noch spezifizierter, unter produktiven Projekten versteht. Wie die jährlichen Aufstellungen der vergebenen Darlehen nach ihren Zwecken zeigen, wird nahezu alles von der Weltbank finanziert. Es finden sich unmittelbar produktive Projekte im Bereich der Landwirtschaft und Industrie, die weiter oben unter der Gruppe der "self-liquidating projects" zusammengefaßt wurden, wie auch solche, die nur mittelbar produktiv sind, bei denen der Charakter des "self-liquidating" von der Tarifpolitik abhängig ist. Schließlich werden in erheblichem Ausmaß Straßen finanziert und in neuerer Zeit sogar Projekte des Erziehungswesens, die in der obigen Ausführung als ohne rechenhafte Produktivität ausgewiesen wurden.

Zum Problem der Produktivität eines Projektes schreibt die Bank in ihrem 5. Jahresbericht:²⁾ "The Bank has found that there is no single test by which the relative urgency and productivity of various alternative projects can be judged. The situation in each country must be considered as its own merits".

Als ausgesprochen unproduktiv wurden und werden wohl auch noch von der Bank alle Investitionen der sozialen Infrastruktur angesehen.³⁾ Bis 30.6.1967 sind in diesem Bereich von der Bank auch nur insgesamt 24,3 Mio. US\$ für Erziehungsprojekte verge-

1) IBRD; Fourth Annual Report 1948-49, Washington DC 1949, S. 12.

2) IBRD; Fifth Annual Report 1949-50, a.a.O., S. 9.

3) Vgl. dazu Cairncross, Alec; The IBRD, Essays in International Finance, Nr. 33, Princeton, March 1959, S. 18.

ben worden.¹⁾ Dabei geht die Bank von der Annahme aus, daß "governments are generally under stronger pressure to find capital for social purpose than for long-range economic development".²⁾ Im Grunde ist mit der Fixierung dessen, was die Bank nicht zu finanzieren bereit ist, festgelegt, daß alles andere als produktiv zu betrachten sei. Aber selbstverständlich kennt sie Unterschiede. So legt die Bank, wenn es sich um "self-liquidating" Projekte handelt, größten Wert darauf, daß dieses Ziel - also Rentabilität - auch erreicht wird.³⁾ Sie stellt aber gleichzeitig fest, daß "...the relative profitability of different projects will rarely be a proper test of their relative contribution to a country's development".⁴⁾ Dementsprechend ist die Bank eben doch bereit, auch solche Basisinvestitionen zu finanzieren, die nicht unmittelbar produktiv sind oder die keine rechenhafte Produktivität aufweisen.

Nach den strengen Kriterien, die in Tabelle I,10 angelegt wurden, würden dann von allen Weltbankkrediten, die bis zum 30.6.1967 zugesagt wurden, nur 18,9 % auf unmittelbar produktive Vorhaben in Form von "self-liquidating projects" entfallen, 38,3 % auf mittelbar produktive Projekte, bei denen also die Einnahmen von der Tarifpolitik abhängen, und 40,8 % auf Projekte, für die eine Produktivität nicht rechenhaft erfaßbar ist, sondern also vermutet wird (s. Tab. II,2, Teil A).⁵⁾ Dieses Bild bedarf allerdings einer Berichtigung. Die Weltbank sieht darauf, daß ihre Kreditnehmer für die Projekte, deren Einnahmeerzielung von der Tarifpolitik abhängt, eine solche Politik betreiben, daß diese Projekte

1) Vgl. IBRD; Jahresbericht 1966/67, o.O., o.J., S. 12.

2) Vgl. Cairncross, Alec; The IBRD, Essays in International Finance, a.a.O., S. 18.

3) Vgl. IBRD; Fifth Annual Report 1949-50, a.a.O., S. 9.

4) ebenda.

5) Summe der Prozentzahlen addiert sich nur auf 98, da 2 % auf "allgemeine Entwicklung" entfallen. Diese Beträge können nicht zugeordnet werden, da keine nähere Zweckbestimmung angegeben ist, vgl. z.B. 75 Mio. US\$ für Iran, IBRD; Twelfth Annual Report 1956-57, Washington DC 1957, S. 32.

möglichst "self-liquidating" werden.¹⁾ Das heißt aber, daß in der Tab. II,2, Teil A Projekte des Transportwesens. bis auf den Straßenbau, aus der Gruppe der "non-self-liquidating projects" herausgenommen werden müssen und zumindest in die Gruppe der mittelbar "self-liquidating projects" eingeordnet werden müssen. Unter Berücksichtigung dieser Änderung würde dann die Weltbank im Bereich der mittelbar produktiven Projekte 58,1 % ihrer Darlehen vergeben und im Bereich der "non-self-liquidating projects" nur noch 21 % (s. Tabelle II,2, Teil B).

Insgesamt läßt sich sagen, daß die Weltbank also auf keinen Fall betriebswirtschaftliche Rentabilität als Kennzeichen für gesamtwirtschaftliche Produktivität wertet, sondern wirklich ihr Kredite gerade in die Investitionsbereiche fließen läßt, die wegen unsicherer oder mangelhafter Rentabilität kein Privatkapital anziehen können. Den letzten Jahresberichten zufolge wird nun allerdings steigendes Gewicht auf die unmittelbar produktiven Investitionsbereiche gelegt, und die Weltbank beginnt sich auch stärker im Erziehungswesen zu engagieren, obwohl die Hauptmasse der Kredite natürlich immer noch in die Infrastrukturvorhaben fließt.²⁾

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das local cost-Problem, obwohl es im Kern bereits bei der Konzipierung der Darlehnsprinzipien erkannt worden war, rein quantitativ offensichtlich nicht genügend berücksichtigt worden ist. Der Anteil der nicht projektegebundenen Hilfe stieg erst - soweit sich dieses verfolgen läßt - während der späteren Jahre an. Auch die Politik, Hilfe bei der Entwicklung von Finanzierungsinstitutionen zu gewähren, scheint nicht soweit Erfolg gehabt zu haben, daß dadurch das local cost-Problem gelöst wäre. Die Volkswirtschaften der Empfängerländer sind immer noch von einer unzureichenden Angebotselastizität besonders im Konsumgüterbereich gekennzeichnet, so daß Einkommenserhöhungen aufgrund von Investitionen zwangsläufig zu Nachfragesteigerungen führen, die nicht befriedigt werden können. Dement-

1) Die Bank versucht das dadurch zu erreichen, daß sie darauf drängt, selbständige öffentliche Körperschaften zu bilden, die die Investition durchführen, damit die politisch bedingte Einmischung von Seiten der Regierung erschwert wird, vgl. Friedmann, u.a.; International Financial Aid, a.a.O., S. 104.

2) Vgl. IBRD; Jahresbericht 1966/1967, a.a.O., S. 12.

sprechend wurde vom Präsidenten der Weltbank auf der Gouverneurs-tagung 1964 in Tokio festgestellt: "It has now been made entirely clear that our criteria in the selection of projects is the extent of their respective contribution to economic development, regardless of the ratio of costs as between foreign exchange and local currency. We now stand ready to finance some of the local costs of high-priority projects in cases where financing for imports alone would not provide adequate support".¹⁾

Problematisch bleibt dann allerdings, wer entscheidet, welches "high-priority projects" sind und welche Beurteilungskriterien zur Beantwortung dieser Frage herangezogen werden. Die mangelhafte Angebotselastizität in den Empfängerländern ist unter anderem wohl auch eine Folge der sektoralen Ressourcenallokation, die - wie gezeigt wurde - zugunsten der Sektoren vorgenommen wird, die keinen unmittelbar produktiven Beitrag zum Sozialprodukt in Form von Gütern und Leistungen erstellen.

32 International Finance Corporation und International Development Association

Die beiden Tochtergesellschaften der Weltbank, die International Finance Corporation und die International Development Association, sind verschiedentlich als Korrektive zur Darlehnspolitik der Weltbank bezeichnet worden.²⁾ Korrigiert werden sollte durch die Gründung dieser beiden Tochterinstitute einmal das Handikap der Weltbank "in der Erteilung von Darlehen an private Bürger"³⁾ und zum anderen die Tatsache, daß nur Darlehen zu marktmäßigen Bedingungen vergeben werden können.⁴⁾ Es ist bereits oben erwähnt worden, daß die Bank ihre Katalysatorrolle zum Privatkapital nicht direkt ausfüllen konnte, sondern nur mittelbar über den privaten internationalen Kapitalmarkt. Der hemmende Faktor für die vorgesehene Katalysatorrolle war wohl vor allem die Vorschrift, daß

1) Zitiert nach: Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 164.

2) Vgl. Portmann, Heinz; Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, a.a.O., S. 98, und Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 123 (für IDA).

3) Portmann, Heinz; Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, a.a.O., S. 98.

4) Vgl. ebenda.

alle Kredite der Bank nur an die Regierungen, Zentralbanken oder vergleichbare Stellen fließen durften oder zumindest von diesen Stellen entsprechende Bürgschaften übernommen werden mußten. "Denn einerseits befürchteten die Kreditnehmer, daß eine staatliche Bürgschaft mit Einmischungen in ihre privaten Geschäfte verbunden ist, und andererseits zögern die Regierungen, einen privaten Kreditnehmer einem anderen vorzuziehen".¹⁾ Dementsprechend wurde 1956 die International Finance Corporation gegründet, die nun zwar generell zu härteren Bedingungen, aber dafür ohne Regierungsgarantien Darlehen an produktive private Unternehmen vergeben kann.²⁾ Auch die IFC übernimmt eine Katalysatorrolle, und zwar bei der Zusammenführung von privaten Unternehmern und Kapitalgebern.³⁾ Genauso wie bei der Weltbank selber soll auch wieder das Subsidiaritätsprinzip herrschen, indem die IFC nur da tätig wird, wo kein privates Kapital aktiviert werden kann.⁴⁾

Das Problem der Aufbringung von "local currency costs" existiert für die IFC nicht. Zwar war die IFC in ihren Anfängen ebenso wie die Bank ein Finanzierungsinstitut, das Kredite zur Verfügung stellte und keine Beteiligungen erwerben durfte, aber schon da stellte ihre Tätigkeit einen Zwitter zwischen Kredit und Beteiligung dar, weil gewinnabhängige Verzinsung der Darlehen vorgeschrieben war.⁵⁾ Später wurde die Satzung dahingehend geändert, daß die IFC Beteiligungskapital erwerben darf und damit zu einer Investitionsinstitution umgewandelt wurde.⁶⁾ Für eine solche Institution steht aber selbstverständlich die betriebswirtschaftliche Rentabilität im Vordergrund. Sie hat Probleme der Unternehmens- und/oder Investitionsfinanzierung aus der Sicht des Unternehmers zu lösen, nicht aber die Fragen zu beachten, die durch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der mit ihrer Hilfe vorgenommenen Investitionen ausgelöst werden. Dementsprechend ist die Problematik der Finanzierung des Inlandsanteiles oder die des

1) Logue, Ruth; Institutionen der wirtschaftlichen Auslandshilfe, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Band IV, Tübingen 1965, S. 189.

2) Vgl. Artikel I, Statuten, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.); Bundesgesetzblatt, Teil II, Jg. 1956, S. 749 ff.

3) Vgl. Art. I, ii.

4) Vgl. Art. III, 3, i.

5) Vgl. Art. III, 2.

induzierten Importbedarfes in den Statuten der IFC an keiner Stelle angesprochen, oder nur insoweit, als ihr jede Tätigkeit im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr untersagt ist.¹⁾ Darüber hinaus fallen die Projekte, an denen sich die IFC beteiligt, aus dem Rahmen dieser Arbeit, da es sich vorwiegend um private Investitionen handelt. Allerdings beteiligt sich die IFC auch an Entwicklungsbanken, eine Aufgabe, die sie in Zukunft sogar verstärkt wahrnehmen soll.²⁾ Bis 30.6.1967 waren von 221,4 Mio. US\$ Bruttofinanzierungszusagen 19,2 Mio. US\$ für Finanzierungsgesellschaften für Entwicklungshilfe³⁾ ausgewiesen. Das sind nicht ganz 9 %. Damit hat die IFC theoretisch die Möglichkeit, durch die Entwicklungsbanken, an denen sie beteiligt ist, Kreditschöpfung zu betreiben und so den inländischen Unternehmern monetäres Investitionskapital zur Verfügung zu stellen. Die Problematik soll aber an dieser Stelle nicht untersucht werden, zumal bisher das durch die IFC bereitgestellte Kapital für Entwicklungsbanken so gering ist, daß dadurch wohl kaum eine Kreditschöpfung in größerem Umfang ausgelöst worden sein kann.

Die Zwecksetzung der International Development Association geht bereits aus Artikel I ihrer Statuten klar hervor:⁴⁾ "... die Organisation stellt Finanzierungsmittel zur Deckung der wichtigsten Entwicklungsbedürfnisse ... zu Bedingungen bereit, die elastischer sind und die Zahlungsbilanz weniger belasten als die Bedingungen herkömmlicher Darlehen". Dabei soll die Entwicklungstätigkeit der Weltbank unterstützt und ergänzt werden.⁵⁾ Das Hauptmotiv für die Gründung der IDA war offensichtlich die sich verschlechternde Zahlungsbilanzsituation der Entwicklungsländer. Nach Ansicht der Bank "haben sich einige Länder schon stark dem

6) Havemann, Hans A. und Kraus, Willy (Hrsg.): Handbuch der Entwicklungshilfe, Loseblattsammlung, Baden-Baden, III A 40, S. 4, (im folgenden zitiert als: Handbuch der Entwicklungshilfe), und IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA, a.a.O., S. 102.

1) Vgl. IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA, a.a.O., S. 104.

2) Vgl. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., A III 40, S. 2.

3) Vgl. IFC; Jahresbericht 1966/67, o.O., o.J., S. 8.

4) Bundesministerium der Justiz (Hrsg.); Bundesgesetzblatt, Teil II, Jg. 1960, S. 2138 ff.

5) Vgl. ebenda.

Höchstbetrag an Schulden genähert, den sie mit gutem Gewissen zu herkömmlichen Bedingungen aufnehmen können". Das heißt aus dem Munde der Weltbank natürlich nichts anderes, als daß diese Länder sich einer Verschuldungsgrenze genähert hätten, die es der Bank unmöglich macht, diesen Ländern noch weitere Kredite zu gewähren, da nach Ansicht der Bank die Rückzahlung nicht mehr gesichert ist. Ein weiteres Gründungsmotiv war wohl, daß die USA, die den größten Anteil an der Kapitalhilfe aufbrachte, wegen ihrer beträchtlichen Zahlungsbilanzdefizite entlastet und die europäischen Industrieländer stärker beteiligt werden sollten.

Die Darlehnsbedingungen der IDA gleichen weitgehend denen der Weltbank, wobei allerdings die unmittelbaren Kreditkonditionen erheblich weicher sind. Grundsätzlich gilt auch für die IDA, daß die Kredite projektgebunden und nur für den direkten Importbedarf der geförderten Vorhaben vergeben werden sollen.¹⁾ Die entscheidende Differenz zu den Vergabeprinzipien der Weltbank liegt jedoch in dem Zusatz: "wenn nicht besondere Umstände vorliegen".²⁾ Denn, ohne Einschränkung und ohne eine genaue Definition, was solche besonderen Umstände ausmachen soll, kann die IDA "in besonderen Fällen für Ausgaben in Landeswährung Devisen zur Verfügung stellen."³⁾ Damit erstreckt sich die Erleichterung der Darlehnsbedingungen nicht nur auf die weicheren unmittelbaren Kreditkonditionen sondern auf die Lockerung der Projektbindung. Darüberhinaus kann die IDA die Bedingungen, zu denen sie die Finanzierungsmittel bereitgestellt hat, nachträglich ändern oder lockern.⁴⁾ Damit ist die Möglichkeit gegeben, die Kreditkonditionen einer sich verschlechternden Zahlungsbilanzlage der Darlehnsnehmer anzupassen.

Wie weit die IDA in der Praxis der Darlehnsvergabe von der Projektbindung oder der Beschränkung der Kredite auf den direkten Importbedarf der Projekte abweicht, läßt sich nicht feststellen, da hierzu in den Jahresberichten keine Angaben gemacht werden.

1) Vgl. Art. V, 1 b, g und h.

2) ebenda.

3) Art. V, 2 a.

4) Vgl. Art. V, 3.

Für das Finanzjahr 1966/67 wird berichtet, daß sich die IDA an dem nicht projektgebundenem Konsortialkredit für Indien in Gesamthöhe von 900 Mio. US\$ mit 215 Mio. US\$ beteiligt hat. Auch Pakistan erhielt im selben Jahr einen ungebundenen Kredit in Höhe von 25 Mio. US\$ zur Finanzierung von industriellem Importbedarf.¹⁾ Da beide Länder stark auf solche nicht projektgebundene Kredite angewiesen sind, um die notwendigen Importe zur Aufrechterhaltung der industriellen Produktion tätigen zu können²⁾, sind die Darlehen durchaus als Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen anzusehen. Sie führen unmittelbar zu einer Steigerung der inländischen Angebotselastizität und erweitern damit den inländischen Finanzierungsspielraum.

Ebenso wie für die Weltbank besteht auch für die IDA die Möglichkeit, Kreditnehmern Darlehen in ihrer eigenen Währung - also "local currency loans" - zu geben. Während die Industrieländer ihre gesamte Einzahlung in Gold oder frei konvertierbaren Währungen vornehmen müssen, brauchen die Entwicklungsländer nur 10 % in Gold oder frei konvertierbaren Währungen zu leisten, während sie den Rest in ihrer Landeswährung einzahlen dürfen.³⁾ Den Industrieländern wird die Möglichkeit eingeräumt, Ergänzungsleistungen in der Währung eines anderen Mitglieds zu erstellen.⁴⁾ Das Mitgliedsland, in dessen Währung diese Ergänzungsleistung erbracht wird, muß allerdings sowohl der Vereinbarung, daß seine Währung als Ergänzungsleistung benutzt wird, sowie den Bedingungen, unter denen diese Ergänzungsleistungen zur Verwendung kommen, zustimmen.⁵⁾ Gedacht war bei solchen Ergänzungsleistungen natürlich an die beträchtlichen Mengen fremder Währung im Besitz der USA aus den Lieferungen landwirtschaftlicher Überschußgüter an Entwicklungsländer.⁶⁾ Ähnlich wie bei der Weltbank ist aber

1) Vgl. IBRD; Jahresbericht 1966/67, a.a.O., S. 16.

2) Vgl. ebenda S. 11.

3) Vgl. Art. II, 2 b.

4) Vgl. Art. III, 2 a.

5) Vgl. ebenda.

6) Vgl. Weaver, James H.; The International Development Association. A New Approach to Foreign Aid. New York - Washington - London, 1965, S. 65 (im folgenden zitiert als: Weaver, James H.; The IDA) und Portmann, Heinz; Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, a.a.O., S. 109.

auch bei der IDA nie Gebrauch davon gemacht worden. Kein Entwicklungsland hat bisher Kredite in der eigenen Währung aufgenommen. Zumindest findet sich in keinem der IDA - Jahresberichte ein Hinweis in dieser Richtung. Bei der IDA ist vielmehr der Beschluß gefaßt worden, "to require countries to pay local currency costs of projects out of their own currency rather than using IDA holdings of such currencies",¹⁾ und zwar mit der Begründung, daß "this ensures participation by the Part II countries (die Entwicklungsländer) and is apparently easier for IDA from an administrative point of view".²⁾ Hier wird also neben dem Aspekt der Verwaltungsschwierigkeiten ausdrücklich auf die Selbsthilfe im Zusammenhang mit der Aufbringung von Eigenwährungsanteilen verwiesen. Von Seiten der USA sind im übrigen niemals Counterpartfonds auf die IDA übertragen worden.³⁾ Nach den offiziellen Verlautbarungen der Weltbankgruppe soll in der regionalen Verteilung der IDA-Darlehen zwar eine möglichst breite geographische Basis erreicht werden, aber dabei die "wünschenswerte Bevorzugung der ärmeren Länder"⁴⁾ berücksichtigt werden. Der Ausdruck "ärmer" scheint sich allerdings wohl kaum auf andere Beurteilungskriterien zu beziehen als auf die Zahlungsbilanz. Von der Gesamtsumme aller IDA-Kredite bis 30.6.1967 in Höhe von 1.694 Mio. US\$ entfallen allein 889 Mio. US\$ - also mehr als die Hälfte der gesamten Kreditsumme - auf Indien und 331 Mio. US\$ auf Pakistan.⁵⁾ Das heißt aber, daß Indien und Pakistan ca. 72 % aller IDA-Kredite erhielten. Unter Berücksichtigung der Verschuldungslage sind vielleicht Indien und Pakistan die "ärmsten" Länder, die mit Recht die höchsten Anteile zu weichen IDA-Krediten auf sich vereinigen. Gemessen an anderen ökonomischen Kriterien, wie Pro-Kopf-Einkommen, Vorhandensein natür-

1) Weaver, James H.; The IDA, a.a.O., S. 75.

2) ebenda.

3) Vgl. ebenda, S. 75.

4) IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA, a.a.O., S. 111.

5) Vgl. Tabelle: Weltbankdarlehen und IDA-Kredite nach Ländern, in: IBRD; Jahresbericht 1966/1967, a.a.O., S. 82 f.

licher Ressourcen, Stand der Industrialisierung, Alphabetisierung etc., wird es jedoch sicherlich eine ganze Reihe von Ländern geben, die "ärmer" als Indien und Pakistan sind. Aus dieser Sicht wird auch der Vorwurf verständlich, die IDA sei ein Korrektiv zur harten Darlehenspolitik der Weltbank.¹⁾ Länder, die ein ehrgeiziges Entwicklungsprogramm mit Hilfe harter Weltbankkredite begonnen haben, geraten in eine Verschuldungslage, die keine weiteren Weltbankkredite erlaubt. Um das Programm fortsetzen zu können, werden nun die korrigierenden, weichen IDA-Kredite eingesetzt.

Die Tatsache, daß die IDA-Kredite praktisch zinslos und mit sehr langen Laufzeiten vergeben werden, hat offensichtlich zu der Annahme geführt, sie müsse hauptsächlich Projekte finanzieren, die im "non-self-liquidating" Bereich liegen. Zumindest kann diese Einstellung der Tendenz nach dem Vorwurf entnommen werden, daß die IDA im wesentlichen keine anderen Projekte als die Weltbank finanziert.²⁾ Von der Weltbankgruppe ist hierzu pauschal gesagt worden, daß die IDA hauptsächlich Investitionen im Bereich der Infrastruktur finanzieren sollte.³⁾ An anderer Stelle ist dieses weiter spezifiziert worden: "Es handelt sich dabei um Vorhaben für die Entwicklung von Elektroenergie, des Transportwesens, der Landwirtschaft und sonstiger Tätigkeitsbereiche, die herkömmlicherweise von der Bank finanziert werden. Sie erstreckt sich aber auch auf Projekte, wie die Bank sie bisher nicht unterstützt hat, z.B. städtische Wasserversorgung und technische Ausbildung".⁴⁾

Wie die Tab. II,3 zeigt, ist weder richtig, daß von der IDA dieselben Projekte wie von der Weltbank finanziert werden, noch, daß die IDA hauptsächlich Investitionen im Bereich der Infrastruktur vornimmt. Gleichgültig, welche Beurteilungskriterien hinsichtlich des "self-liquidating" Charakters der Projekte angelegt werden,⁵⁾ in jedem Fall finanziert sie sowohl mehr Vorhaben im Bereich der "non self-liquidating" und im Bereich der "self-liquidating" Pro-

1) Vgl. Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 123.

2) Vgl. ebenda, S. 123.

3) Vgl. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., III A 20, S. 3.

4) IBRD; Die Weltbank, IFC und IDA, a.a.O., S. 111.

5) Vgl. Teil A und Teil B der Tabelle II,3.

jekte als die Bank. Hinsichtlich der unmittelbar produktiven Projekte muß allerdings festgehalten werden, daß offensichtlich die projektungebundenen Kredite - wie z.B. an Indien und Pakistan - diesem Bereich zugerechnet worden sind. Unter Berücksichtigung der Zwecke, für die diese Darlehen bestimmt sind, nämlich der Aufrechterhaltung der laufenden Produktion, muß das jedoch auch als zulässig erscheinen. Im Bereich der "non self-liquidating" Projekte wird von der IDA vor allem der Erziehungssektor stärker gefördert als von der Bank. Diesem Sektor flossen von Seiten der IDA 113,5 Mio. US\$ zu, was circa 6,5 % der gesamten Kreditsumme ausmacht. Erheblich weniger als von der Bank wird der Bereich der mittelbar produktiven Projekte, deren Rentabilität von der verfolgten Tarifpolitik abhängig ist, durch die IDA finanziert.

Die Erleichterung der Darlehnsbedingungen für die Entwicklungsländer durch die IDA im Vergleich zur Weltbank erstrecken sich also keineswegs nur auf die weicheren, unmittelbaren Kreditkonditionen wie Laufzeit, Zins und Freijahre. Die Möglichkeit, sowohl die Projektbindung als auch die Beschränkung auf den direkten Importbedarf der zu finanzierenden Projekte aufzuheben, bedeutet für die Empfängerländer durchaus eine Hilfe zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile. Die meisten Darlehen werden jedoch wohl auch von der IDA projektgebunden vergeben, da andererseits eine eindeutige Feststellung der Mittelverwendung - wie sie vorgenommen wurde¹⁾ - gar nicht möglich wäre. Unter der Annahme, daß die nicht projektgebundene Hilfe überwiegend in unmittelbar produktive Verwendungen fließt, finanziert die IDA mehr "self-liquidating" Projekte als die Weltbank. Damit trägt sie ebenfalls stärker als die Bank der mangelhaften Angebotselastizität der Entwicklungsländer Rechnung und mindert das Problem der Aufbringung von Eigenwährungsanteilen. Trotzdem muß festgehalten werden, daß auch die IDA - Mittel zu circa 70 % in Bereiche der Infrastruktur fließen, deren Kapazitätseffekte erst relativ langfristig wirksam werden.

1) Vgl. IBRD; Jahresbericht 1966/67, a.a.O., S. 81.

33 Vereinigte Staaten von Amerika

Wie sich im vorhergehenden Abschnitt gezeigt hat, ist es für die Weltbank und ihre Tochterorganisation nicht immer möglich, die von ihnen selber aufgestellten Darlehnsgrundsätze einzuhalten. Die Gründe hierfür liegen sowohl bei den Organisationen selber, z.B. im Kapitalmangel, als auch in speziellen Umständen der Nehmerländer, z.B. der Zahlungsbilanzsituation. Zusätzlich zu Schwierigkeiten dieser Art können die Vergabeprinzipien einzelner Länder noch anderen Einflüssen unterliegen, nämlich solchen politischer Art, die bei den supranationalen Institutionen ausgeschaltet sind. Dementsprechend ist es für Entwicklungshilfe gebende Länder besonders schwer, die als richtig angesehenen Prinzipien der Vergabe von Entwicklungshilfemitteln in reiner Form zur Anwendung zu bringen.¹⁾ Das ist umso stärker der Fall, je mehr politische Motive für die Vergabe von Entwicklungshilfe von Bedeutung sind. Behrendt unterstellt, daß in der westlichen Welt allgemein politische Motive ein größeres Gewicht haben als karitative oder wirtschaftliche.²⁾

Die Begründung für die von seiten der USA gemachten Anstrengungen zur Förderung anderer Nationen, "that seek to maintain their independence and develop into self-supporting nations"³⁾ ist, daß die daraus resultierende Gesellschaft freier Nationen "offers the best long-run prospect of security and peace for the United States".⁴⁾ Die Frage nach der Zweckmäßigkeit der starken Betonung politischer Zielsetzungen hat zu zahlreichen Auseinandersetzungen mit diesem Problem geführt.⁵⁾ Demgegenüber sind ökonomische und karitative

-
- 1) so z.B. Zimmermann, Horst; Öffentliche Finanzhilfen an Entwicklungsländer, a.a.O., S. 94
 - 2) Vgl. Behrendt, R.F.; Vorstellungen über die Entwicklungshilfe aus der Sicht der Geberländer, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, Sp. 702.
 - 3) United States of America, Agency for International Development, Program Coordination Staff; Principles of Foreign Economic Assistance. Washington DC 1963, S. 1. (im folgenden zitiert als: US AID; Principles of Foreign Economic Assistance).
 - 4) ebenda.
 - 5) Vgl. u.a.: Cleveland, Harlan; The Convalescence of Foreign Aid, in: American Economic Review, Vol. 49, 1959, Supplement, S.216-250.

Motive zumindest in der Literatur wenig berücksichtigt worden. Ohne Zweifel ist jedoch auch die Erschließung neuer Märkte für die US-Wirtschaft mit von Bedeutung für die Ausgestaltung der Entwicklungshilfeleistungen, was sich schon allein im Ausmaß der Lieferbindung zeigt.¹⁾ Und die Aufgabe der jeweiligen US-Regierung, die benötigten Entwicklungshilfemittel vom Kongreß bewilligt zu erhalten, wird durch eine weit verbreitete positive Einstellung zur Übernahme karitativer Bürden natürlich sehr erleichtert.²⁾

"Development aid from public US sources is still far and away the most important single factor in international development aid".³⁾ Im Durchschnitt der Jahre 1956 bis 1965 sind von den USA 57 % der öffentlichen Nettoleistungen aller OECD/DAC - Länder aufgebracht worden.⁴⁾ Dabei hat das von seiten der USA angestrebte "burdensharing" nicht dazu geführt, daß diese Leistungen der USA weder absolut noch im Vergleich zu den Leistungen der anderen OECD/DAC - Länder gesunken sind. 1965 betrug der Anteil der US - Leistungen an den gesamten öffentlichen Nettoleistungen der DAC - Länder sogar 58 %.⁵⁾

Für die Nachkriegsperiode von 1945 bis 1960 werden an "grants and credits, military and economic" 74,9 Mrd. US\$ - ohne die Leistungen an multilaterale Institutionen - veranschlagt.⁶⁾ Dieser erhebliche Fluß an Ressourcen wurde nicht unter einem einheitlichen Programm und dementsprechend auch nicht unter einer einheitlichen Zielsetzung erbracht. Hinsichtlich der funktiona-

Schelling, Thomas C.; American Aid and Economic Development: Some Critical Issues, in: Gustav Ranis (Hrsg.); The United States and the Developing Economies, New York 1964, S. 145-158. Packenham, Robert A.; Political Development Doctrines in the American Foreign Aid Program, in: World Policies, Vol. XVIII, Jan. 1966, Nr. 2, S. 194-235.

1) Vgl. Friedmann u.a.; International Financial Aid, a.a.O., S.43.

2) Vgl. ebenda, S. 387.

3) ebenda, S. 46.

4) Vgl. OECD; Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961-1965, a.a.O., S. 38, Tab. II,3.

5) Vgl. ebenda.

6) Vgl. Asher, Robert E.; Grants, Loans and Local Currencies Their Role in Foreign Aid, a.a.O., S. 72, Tab. II.

len und regionalen Hilfeverteilung ergeben sich dementsprechend durchaus Differenzen. Eine zwar grobe, aber bezüglich der jeweils vorherrschenden Motive aussagekräftige Einteilung der gesamten Nachkriegszeit wird von der US AID heute in drei Abschnitten vorgenommen.¹⁾ Marshall-Plan Periode von 1949 bis 1952, "Mutual Security Act" Periode von 1953 bis 1961 und "Foreign Assistance Act" Periode von 1961 an. Diese Zeitabschnitte sind von Gesetzen, Programmen und Organisationen zur Abwicklung des Leistungsflusses gekennzeichnet, in denen sich die unterschiedlichen Motive und Zielsetzungen, die jeweils vorherrschend waren, niederschlagen.²⁾

Die organisatorische Vielfalt der Entwicklungshilfemaßnahmen schien sich jedoch negativ auf die Effizienz der Entwicklungshilfeleistungen auszuwirken.³⁾ Hinzu kam die sich ständig verschlechternde Zahlungsbilanzsituation der USA, die bereits 1959 zur "Tied Loan Policy" führte, das heißt, die Darlehn wurden möglichst nur liefergebunden vergeben.⁴⁾ Darüber hinaus fühlte man sich von den mangelhaften Eigenanstrengungen in den Entwicklungsländern enttäuscht. Alles schien dementsprechend auf eine organisatorische wie auch strukturelle Neuordnung sowohl der Entwicklungshilfeinstitutionen wie auch der -maßnahmen hinzudeuten. Dieser Wandel kam 1961 mit der Gründung der "Agency for International Development" (AID). Der Strukturwandel in den Entwicklungshilfemaßnahmen wurde in den beiden Botschaften Kennedy's an den Kongreß 1961 und 1963⁵⁾ sowie durch den sogenannten "Clay Committee Report"⁶⁾

1) Vgl. z.B. AID; FY 1964, Operations Report, Data as of June 30, 1964. Washington DC 1965, S. 34 ff. (Tab.: Trend of AID and Predecessor Agency Loans.)

2) Vgl. dazu die Darstellung von Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., Sp. 782 - 788.

Die wichtigsten Daten sind:

1948 Specific Risk Guarantee Program

1949 Truman's Point Four Program

1950 Act for International Development, mit Gründung der Technical Cooperation Administration.

1951 Mutual Security Acts, (jährlich verabschiedet).

1954 International Cooperation Administration (ICA) Agricultural Trade Development and Assistance Act (Public Law 480)

1957 Development Loan Fund und Cooley Amendment zum Public Law 480.

3) Vgl. hierzu vor allem: Cleveland, Harlan; The Convalescence of Foreign Aid, a.a.O., S. 226.

4) Vgl. Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., Sp. 786.

deutlich. Die öffentlichen bilateralen Hilfeleistungen der USA sind heute in vier voneinander unabhängige Programme aufgeteilt. Kapitalprojekthilfe wird von der Export-Import Bank und von der AID bereitgestellt. Nichtprojektgebundene Hilfe obliegt allein der AID, abgesehen von den landwirtschaftlichen Überschußlieferungen unter PL 480. Der Einsatz der Gegenwertmittel aus den landwirtschaftlichen Überschußlieferungen wird allerdings wiederum von der AID durchgeführt. Außerdem läuft noch außerhalb des technischen Hilfeprogrammes der AID und unabhängig davon das Peace Corps Programm. Durch gegenseitige Vertretungen in den beschlußfassenden Gremien soll dafür Sorge getragen werden, daß sich die vier Programme nicht konkurrenzieren, sondern komplementär zueinander arbeiten.

331 Export - Import Bank

Obwohl die Aufgabenstellung der Export-Import Bank bei ihrer Gründung 1934 eindeutig auf Förderung des Außenhandels gerichtet war,¹⁾ stellen langfristige Entwicklungsanleihen einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit dar. Von 1955 bis 1959 machten die projektgebundenen Anleihen mehr als 50 % ihres Haushaltes aus, während sich der Rest auf verschiedene Exportkredit- und Zahlungsbilanzhilfeprogramme verteilte.²⁾ Das Volumen dieser langfristigen Finanzierung nahm von 1960 in Höhe von 296 Mio. US\$ bis 1967 auf

5) Vgl. Kennedy, John F.; Foreign Aid, 1961 und ders.; Foreign Aid, 1963, beide in: Robert A. Goldwin (Hrsg.) Why Foreign Aid?, 2. Aufl., Chicago 1965, S. 1 ff. und S. 131 ff.

6) Vgl. The Clay Committee Report; The Future Conduct of Foreign Assistance Programs, in: Gustav Ranis (Hrsg.); The United States and the Developing Economies, New York 1964, S. 71 ff.

1) Vgl. Tansky, Leo; US and USSR Aid to Developing Countries. A Comparative Study of India, Turkey, and the UAR, New York - Washington - London 1967, S. 24.

2) Vgl. Mikesell, Raymond F.; The Export-Import Bank of Washington, in: ders. (Hrsg.); U.S. Private and Government Investment Abroad, Eugene/Oregon 1962, S. 469.

1.397 Mio. US\$ erheblich zu.¹⁾ Dieser Tatbestand führte bei einigen Autoren zu der Feststellung, daß "somit eine merkliche Zielverlagerung der Tätigkeit der Bank von der allgemeinen Außenhandelsfinanzierung zur Kapitalhilfe zugunsten unterentwickelter Länder"²⁾ eingetreten sei. Diese Einsicht muß jedoch als fraglich erscheinen, denn Kapitalhilfe kann sehr wohl auch der Außenhandelsförderung und -finanzierung des Hilfe gebenden Landes dienen. Dazu ist selbstverständlich strikte Lieferbindung notwendig, die bei der Kreditvergabe der Export-Import Bank gegeben ist.³⁾ Besteht darüber hinaus noch Projektbindung der Kredite, wie es ebenfalls bei der Export-Import Bank der Fall ist,⁴⁾ so ergibt sich daraus die Möglichkeit, über die Projektauswahl einen gewissen Einfluß auf den eigenen Export auszuüben. So heißt es denn auch in der Darstellung der AID zur Export-Import Bank ganz unverblümt: "The Bank usually lends for industrial or public utility projects needing considerable machinery from the United States".⁵⁾

Die Darlehenskonzepktion der Export-Import Bank ähnelt weitgehend - abgesehen von der Liefergebundenheit - derjenigen der Weltbank. Hinsichtlich Laufzeit und Freijahren sind die Konditionen der Export-Import Bank etwas härter, d.h. Laufzeit und Freijahre sind kürzer als bei der Weltbank.⁶⁾ Der Zinssatz darf nicht höher als 2 % über dem des US Treasury liegen und 5 3/4 % nicht übersteigen.⁷⁾ Ebenso wie bei der Weltbank soll in der Regel nur der

-
- 1) Vgl. Hachmeier, Werner; HWWA-Studien zur Exportförderung: USA. Hamburg 1968, S. 41.
Die langfristigen Anleihen der Export-Import Bank betrugen 1967 sogar 2.370 Mio. US\$. Davon entfielen aber 973 Mio. US \$ auf Militärexporte - meistens sogar an Nicht - Entwicklungsländer-, die hier nicht berücksichtigt werden sollen.
 - 2) Hachmeier, Werner; HWWA-Studien zur Exportförderung: USA, a.a.O., S. 41.
Ähnlich: Higgins, Benjamin; United Nations and US Foreign Economic Policy, Homewood/III. 1962, S. 67 (auf den sich auch Hachmeier stützt und diese Ansicht offensichtlich teilt).
 - 3) Vgl. Mikesell, Raymond F.; The Export-Import Bank of Washington, a.a.O., S. 471.
 - 4) Vgl. Higgins, Benjamin; UN and US Foreign Economic Policy, a.a.O., S. 62, und Mikesell, Raymond F.; The Export-Import Bank of Washington, a.a.O., S. 47 O.
 - 5) US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S.44.
 - 6) Vgl. ebenda.
 - 7) Vgl. ebenda.

direkte Importbedarf des Projektes finanziert werden, und Ausnahmen von dieser Regel sind selten.¹⁾ Von Seiten der US AID wird wiederum schlicht festgestellt: "... the Export Import Bank Finances only US dollar costs",²⁾ was wohl der Praxis entsprechen wird. Das Problem der Aufbringung von Eigenwährungsanteilen wird also von der Export-Import Bank nicht berücksichtigt.³⁾

332 Agency for International Development

Die Gründung der US AID im Jahre 1961 war mit der Neuformulierung eines Hilfeprogramms verbunden, das einerseits die Effizienz der Leistungen als wesentliches Kriterium beinhaltet, zum anderen aber vor allem auf die Besonderheiten einzelner Empfängerländer abgestellt ist. Unterstützung soll bevorzugt den Ländern zukommen, die energische Selbsthilfemaßnahmen ergreifen. Entsprechend dieses Prinzips wird versucht, die Empfängerländer in drei Gruppen zusammenzufassen.

Ungefähr 30 Länder, für die gute Aussichten bestehen, innerhalb einer angemessenen Periode selbsttragendes Wachstum zu erreichen, sind in das sogenannte "substantial program for long-term development" eingeschlossen. Diese Länder erhalten ca. 90 % aller Darlehen und zwar weitestgehend unter der Kategorie "development aid". Die zweite Gruppe bilden die Länder, in denen nicht

1) Mikesell, Raymond F.; The Export-Import Bank of Washinton, a.a.O., S. 471.

2) US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 44.

3) Bei der Beurteilung dieser Haltung der Export-Import Bank sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Es muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß eine Exportförderung über liefergebundene Kapitalprojekthilfe nicht zum Tragen kommt, weil die Konditionen - insbesondere die Bindung an den direkten Importbedarf - diese Hilfe für die Empfängerländer unannehmbar macht. Andererseits könnte der Charakter der Exportförderung nur aufrechterhalten werden, wenn die Hilfe zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile ebenfalls liefergebunden gewährt wird. Hilfe zur Befriedigung eines induzierten Importbedarfs müßte also an den Bezug von Gütern und Leistungen aus den USA gebunden werden. Wegen der harten direkten Kreditkonditionen der Export-Import Bank - hoher Zinssatz und kurze Laufzeiten - und wegen des vergleichsweise hohen Preisniveaus in den USA würde jedoch eine solche Hilfe eine erhebliche Belastung für die Empfängerländer darstellen.

nur die Förderung der ökonomischen sondern auch der politischen Stabilität als dringend notwendig angezeigt erscheint. Da in diesen Ländern häufig "usual requirements of development assistance cannot be met",¹⁾ wird die "development aid" in einem "substantial program to promote security and development" durch "supporting assistance" ergänzt. Drittens wird im Rahmen von "limited aid programs" den Ländern Hilfe gewährt, die noch am Beginn ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Sie erhalten in der Hauptsache technische Hilfe und in begrenztem Maße Kapitalprojekthilfe. Der Anteil dieses "limited aid programs" an der gesamten Wirtschaftshilfe betrug z.B. 1964 nur 12 %.²⁾

Die Gruppierung der Entwicklungsländer wird nach sorgfältigen Analysen der allgemeinen Landessituation, des Entwicklungsplanes und der Selbsthilfemaßnahmen vorgenommen. Die sichtbarste Form von Selbsthilfemaßnahmen ist die Finanzierung der Eigenwährungsanteile der Entwicklungsprojekte durch das Empfängerland selber. Dem entsprechend heißt es auch im AID-Programm:³⁾ "For most projects our minimum requirements are a substantial host country contribution...". Es ist jedoch bekannt, daß die US AID sich damit begnügt, daß die Entwicklungsländer 50 % der anfallenden Landeswährungsanteile finanziert.⁴⁾ In einem Programm, in dem das Schwergewicht nicht eindeutig auf projektgebundener Kapitalhilfe liegt, wie sich noch zeigen wird, müssen weitere Kriterien zur Beurteilung von Selbsthilfemaßnahmen entwickelt werden. Und tatsächlich scheint die US AID den allgemeinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen wie Wechselkursänderungen, Verbesserungen der Haushaltspolitik oder Steigerung der Haushaltseinnahmen mehr Bedeutung beizumessen.⁵⁾ Technische Hilfe wird gerade für solche Aufgaben wie Verbesserung des Steuersystems, Landreform, Einrichtung von Spar- und Kreditinstituten usw. bereitgestellt. Die Selbsthilfemaßnahmen sollen die eigenen Ressourcen des Landes erhöhen und ihre be-

1) US Aid; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 3

2) Vgl. ebenda.

3) ebenda, S. 31.

4) Vgl. Arnold, Harry John H.; Aid for Development, a.a.O., S. 78 und US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 40.

5) Vgl. US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 31.

sere Ausschöpfung bewirken. Die US Aid ist bereit, neben dem direkten Importbedarf, der bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten anfällt, auch den direkten Importbedarf zu finanzieren.¹⁾ Die Haltung unterstreicht die Annahme, daß Selbsthilfemaßnahmen in der Form allgemeiner wirtschaftspolitischer Maßnahmen ihr wichtiger erscheinen, als das Finanzieren von Eigenwährungsanteilen aus den Ressourcen des Entwicklungslandes.

In den "Principles of Foreign Economic Assistance" stellt die US AID fest, daß zusätzliche Ausgaben für Investitionen oder andere Entwicklungszwecke zwei Arten von Importbedürfnissen erzeugen:²⁾ "i) direct imports of machinery, equipment, and other commodities used in the investment process, and (ii) indirect imports to satisfy demands resulting from the increase in local production of investment goods or the resulting increase in domestic incomes". Damit wird das "Local Currency" Problem auf seinen wesentlichen Gehalt reduziert. Nicht das Finanzieren von Inlandsanteilen an Entwicklungsprojekten in Form von Löhnen oder Materialkosten ist das Problem an sich, sondern die Auswirkungen dieser Finanzierung, falls sie in inflationärer Form durch Deficit-Spending vorgenommen wird. Der indirekte Importbedarf wird als "a legitimate aspect of development costs" betrachtet.³⁾ Daß die Grenze der Finanzierung von Local Costs bei 50 % gezogen ist, mag willkürlich erscheinen. Man geht jedoch von der Voraussetzung aus, daß bei hoher Projektpriorität der Empfänger "should be able and willing to finance at least this proportion from tax revenues and local savings"⁴⁾. Denn andererseits soll die Finanzierung von Local Cost Anteilen über die Abdeckung von indirektem Importbedarf ja auch nicht dazu führen, daß keine Anreize mehr auf die Verbesserung der Besteuerung, des Sparverhaltens oder die inländische Güterproduktion ausgehen. Je höher der Anteil der neugeschaffenen Einkommen ist, der durch Besteuerung, Sparen oder den Konsum von im Inland produzierten Gütern ist, um so weniger Hilfe zur Abdeckung des Importbedarfs ist nötig.⁵⁾

1) Vgl. ebenda, S. 37.

2) ebenda, S. 39.

3) ebenda, S. 40.

4) ebenda, S. 40.

5) Vgl. US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 40.

Die Entscheidung über die Finanzierung von Landeswährungsanteilen wird in Ländern, in denen die US-Hilfe einen beträchtlichen Anteil am Gesamtimport ausmacht, von der Zahlungsbilanzsituation abhängig gemacht. In Ländern, in denen die US-Hilfe nicht so bedeutend ist oder die gesamtwirtschaftlichen Daten zu ungenau sind, soll die Entscheidung aufgrund einer Partialanalyse von einer Schätzung des indirekten Importbedarfs, der durch das einzelne Projekt ausgelöst wird, gefällt werden.¹⁾

Das Hilfeprogramm der US AID - differenziert nach Vergabeformen - zerfällt in vier Kategorien: Development Loans, Development Grants and Technical Cooperation, Supporting Assistance und Contingency Fund.

Development Loans werden sowohl als Project-Loans als auch als Program-Loans vergeben. Bei der Form der Kapitalprojekthilfe liegt das Schwergewicht bei Investitionsvorhaben mit hoher Priorität, die entweder "directly produce revenue or are important to the economic infrastructure of a country".²⁾ Die Verwendung für Programme und Projekte im Bereich der sozialen Infrastruktur ist aber ausdrücklich zugelassen. Die Kreditmittel stehen sowohl für die Projektvorbereitung (engineering and feasibility studies) als auch für die direkt mit dem Projekt verbundenen notwendigen Ausbildungsmaßnahmen zur Verfügung. Werden die Mittel in der Privatwirtschaft oder für "self-liquidating, revenue-producing" Projekte der öffentlichen Hand eingesetzt, so wird in der Regel ein "two-step arrangement" getroffen, um einerseits dem Schuldner den Kredit zu normalen, kommerziellen Bedingungen zur Verfügung zu stellen und andererseits die Zahlungsbilanz des Landes nicht über Gebühr zu belasten.³⁾ Der Empfänger des Kredites, der ihn zum rentablen Einsatz bringt, zahlt einen normalen Kapitalzins, gemessen am landesinternen Zinssatz, während das Land zu den weichen AID-Bedingungen tilgt. An die Privatwirtschaft werden diese Kredite - vor allem, wenn es sich um kleine Projekte handelt -

1) Vgl. ebenda und cf. 4. Kapitel, § 14.

2) US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 40.

3) Vgl. ebenda, S. 17; eine genauere Darstellung dieses auch Konditionenspaltung genannten Instrumentes siehe in der Darstellung der öffentlichen Hilfe der BRD.

vorwiegend über Entwicklungsbanken geleitet, ein Verfahren, das mit Projektfinanzierung auf "whole-sale" Basis bezeichnet worden ist.¹⁾

Die Development Loans sind ausdrücklich nicht an die direkte Importquote der aus ihnen finanzierten Investitionen gebunden.

"... also indirect foreign exchange costs of particular programs and projects may be considered for Development Loan financing".²⁾

Die Development Loans sind andererseits aber strikt an Lieferungen der USA gebunden. In der Form von "Program-Loans" werden mit Hilfe der Development Loans "general import programs in support of a comprehensive development effort or a sector thereof"³⁾ finanziert. Hier ist nicht mehr klar ersichtlich, ob die Development Loans nun grundsätzlich zu Nettoinvestitionen führen oder ob auch Importe finanziert werden, die der Aufrechterhaltung der laufenden Produktion dienen. Gerade die betonte Anerkennung des indirekten Importbedarfs kann den Schluß zulassen, daß aus diesen Program-Loans oder durch die Kapitalhilfeprojekte induzierte Importbedarf abgedeckt wird.

Im Gegensatz zu den Development Loans scheint die Hilfe der US AID unter der Kategorie "Development Grants and Technical Cooperation" vollständig projektgebunden zu sein. Das geht zwar nicht expressis verbis aus dem AID-Programm hervor, wird aber durch die Tatsache gestützt, daß die Leistungen unter dieser Kategorie in den Operations Reports voll unter "Project-Assistance" ausgewiesen werden. So sind denn auch Zahlungsbilanzkredite von den Development Grants ausdrücklich ausgeschlossen.⁴⁾ Dient die "Technical Cooperation" hauptsächlich Zwecken der Ausbildung und Beratung, so werden beide Hilfeformen gemeinsam vor allem eingesetzt, um Projekte im Bereich der sozialen Infrastruktur zu finanzieren, wie Schulen, Universitäten, landwirtschaftliche Beratungsdienste, öffentliche Hygiene usw.

1) Vgl. Friedman u.a.; International Financial Aid, a.a.O., S.405.

2) US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 15.

3) ebenda, S. 15.

4) Vgl. ebenda, S. 19.

In Ländern mit niedrigem Entwicklungsstand können Development Grants auch für solche Projekte eingesetzt werden, die nicht unmittelbar der Entwicklung der menschlichen Ressourcen dienen. Da der Einsatz für self-liquidating Projekte und solche, die direkt Devisen erwirtschaften, ausgeschlossen ist, können dementsprechend nur Projekte der ökonomischen Infrastruktur gemeint sein.

Die Mittel der Technical Cooperation und Development Grants sind genau wie die für Development Loans nicht an die direkte Importquote der finanzierten Projekte gebunden: "Funds may be provided to cover a portion of the local costs as well as the foreign exchange costs of projects financed under this category".¹⁾ Die klare Erkenntnis, daß auch Projekte der technischen Hilfe in beträchtlichem Umfang zu Belastungen des Empfängerlandes führen können, ist hier von Bedeutung. Die Skala der notwendigen Ausgaben in Landeswährung reicht von der Bereitstellung der Baulichkeiten für das Projekt selber und seine Ausstattung über die eventuelle Bereitstellung von Wohnungen für die ausländischen Experten bis zur notwendigen Entlohnung der einheimischen Counterparts.²⁾

Die Lieferbindung bei Technical Cooperation und Development Grants ist nicht so rigoros wie bei Development Loans. Güter und Leistungen können auch "from less developed free world countries" bezogen werden, nicht hingegen von den industrialisierten Westeuropas.³⁾

Die Supporting Assistance ist schließlich der Teil des US AID Hilfeprogrammes, der ausschließlich politisch motiviert ist. Sie wird gegeben,⁴⁾ um hohe Verteidigungslasten zu kompensieren oder als Beitrag zur inneren Sicherheit des Empfängerlandes, wobei speziell politische Desintegration als Folge ökonomischer Instabilität als Grund für Supporting Assistance betrachtet wird. Sie wird

1) ebenda, S. 19.

2) Vgl. Tansky, Leo; US and USSR Aid to Developing Countries, a.a.O., S. 23, und OECD; Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen. Jahresprüfung 1967, o.O. 1967, S. 180 f.

3) Vgl. US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 20.

4) Vgl. ebenda, E. 20.

ferner dort eingesetzt, wo aus der Existenz von US-Stützpunkten ökonomische Probleme entstehen und wo durch Hilfe des Ostblocks die Unabhängigkeit eines Landes bedroht ist. Hinsichtlich der Lieferbindung gilt für die Supporting Assistance dasselbe wie für Development Grants und Technical Cooperation. Lieferungen aus Entwicklungsländern sind möglich, aber nicht aus Industrieländern.

Die Supporting Assistance kann als Kredit und als Zuschuß (Grant) vergeben werden. Ihr Einsatz ist sowohl projektgebunden wie auch als Programmhilfe möglich. Im Gegensatz zu Development Loans, Development Grants und Technical Cooperation sind sogar Bartransfers (Cash Transfers) möglich. Dementsprechend stellt diese politisch motivierte Hilfe unter der Supporting Assistance das flexibelste Instrument im Programm der US AID dar. Die Art und Weise, wie diese Mittel vergeben werden, kann also stets den Umständen, die im Empfängerland vorherrschen, angepaßt werden.

Ein ähnliches Instrument stellt auch der Contingency Fund dar, der als "emergency reserve fund for meeting urgent and unforeseen requirements for economic assistance"¹⁾ bezeichnet wird. In ihm sind aber auch alle die Anforderungen untergebracht, die nicht eindeutig kategorisiert werden können oder deren Höhe nicht abzuschätzen ist. Unter Wegfall der politischen Motive sind die Mittel aus dem Contingency Fund ebenso flexibel einsetzbar wie die aus der Supporting Assistance.

In einer empirischen Analyse des Leistungsflusses der US AID soll nun versucht werden, aufzuzeigen, welche Bedeutung die unterschiedlichen Leistungsarten für die Empfängerländer hinsichtlich der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen haben.

In der langfristigen Betrachtung überwiegt der Anteil der Supporting Assistance bei weitem die Anteile der anderen Leistungsformen (s. Tab. II,6). Dabei sind vor allem den Regionen Europa und Ostasien Mittel überwiegend unter Supporting Assistance zugeflossen, was politisch bedingt war. In den Regionen Afrika, Lateinamerika, Naher Osten und Südasien wurde die Hilfe zu höheren Anteilen als Development Loans, Development Grants und Technical Assistance gewährt. Seit der Gründung des Development Loan Fund, 1958, und

1) ebenda, S. 21.

der Verabschiedung der Foreign Assistance Act 1961, nimmt die Bedeutung der Supporting Assistance zugunsten der Development Loans stark ab.¹⁾ (S. Tab. II,7).

Technical Cooperation und Development Grants sind - wie bereits erwähnt wurde - offensichtlich in voller Höhe projektgebunden. Zwischen Development Loans und Supporting Assistance ergeben sich in dieser Hinsicht erhebliche Differenzen (s. ebenfalls Tab. II,7). Im Durchschnitt der Jahre 1962 bis 1967 wiesen die Development Loans eine Projektbindung von 49 % auf, während dieses bei der Supporting Assistance nur zu 25 % der Fall war.²⁾

Entsprechend dieser Sachverhalte steht nun zu erwarten, daß der Grad der Projektbindung des gesamten Leistungsflusses in den Regionen, die überwiegend Supporting Assistance erhalten, geringer ist als in jenen, die einen höheren Anteil an der mehr ökonomisch motivierten Hilfe erhalten. Wie das Material ausweist (s. Tab. II,8), ist der Grad der Projektbindung in den Regionen Afrika und Lateinamerika, die relativ wenig Supporting Assistance erhalten, tatsächlich beträchtlich höher als in Ostasien und der Region Naher Osten und Südasien.³⁾

Das statistische Material läßt jedoch auch eine Aussage darüber zu, wieweit das Prinzip eingehalten wurde, daß Länder am Anfang der wirtschaftlichen Entwicklung hauptsächlich projektgebundene Hilfe erhalten, während die weiter fortgeschrittenen in stärkerem Maße durch ungebundene Hilfe gefördert werden sollen. Diesem Prinzip entsprechend erscheint es richtig, daß Afrika im Durchschnitt der Jahre 1962 bis 1967 die Hilfe zu 73 % (s. Tab. II,8) projektgebunden zugeflossen ist, während dieses in der Region Naher Osten und Südasien, zu der die Länder Indien, Paki-

-
- 1) Das starke Wiederansteigen der Supporting Assistance in den Jahren 1966 und 1967 ist auf die Entwicklung der politischen Situation in Vietnam zurückzuführen.
 - 2) Das Wiederansteigen der Projektbindung vor allem bei der Supporting Assistance in den Jahren 1966 und 1967 dürfte wohl ebenfalls auf die Situation in Vietnam zurückzuführen sein.
 - 3) Daß die Gesamthilfe in Ostasien zu einem höheren Anteil (40 %) projektgebunden ist als in der Region Naher Osten und Südasien (37 %) dürfte hauptsächlich daran liegen, daß der Grad der Projektbindung in Ostasien im Jahre 1967 überproportional angestiegen ist.

stan, Türkei und Iran gehören, nur zu 37 % der Fall war. Hinsichtlich der Regionen Lateinamerika und Ostasien scheint jedoch die Art des Hilfeprogramms ausschlaggebender als der Entwicklungsstand gewesen zu sein. Der Anteil der projektgebundenen Hilfe betrug im Durchschnitt der Jahre 1962 bis 1967 für Lateinamerika 53 % und für Ostasien nur 40 %, obwohl im groben Durchschnitt wohl anzunehmen ist, daß der Entwicklungsstand in der ersteren höher ist als in der letzteren. Die Erklärung kann nur darin zu sehen sein, daß Lateinamerika hauptsächlich die in höherem Maße projektgebundene Hilfe in Form von Development Loans, Development Grants und Technical Cooperation erhält, während Ostasien relativ mehr Supporting Assistance zufließt, die in weit geringerem Maße an Projekte gebunden vergeben wird.

Im Grundsatzprogramm der US AID ist keine klare Präferenz für die Art des Einsatzes der transferierten Ressourcen ausgesprochen. Development Loans sollen wohl vorrangig der Finanzierung von Projekten dienen, die entweder unmittelbar rentabel sind oder die ökonomische Infrastruktur des Empfängers verbessern, aber auch die Verwendung für die soziale Infrastruktur ist möglich. Development Grants sind vorrangig für die Finanzierung von Projekten der sozialen Infrastruktur gedacht. Wie bereits erwähnt, können Länder, die noch am Anfang der wirtschaftlichen Entwicklung stehen, jedoch auch Grants erhalten "to construct critically needed physical facilities not directly related to human resource development".¹⁾ Insgesamt läßt sich also wohl sagen: Loans sind zur Finanzierung von produktiven Projekten vorgesehen, während Grants die Projekte der sozialen Infrastruktur finanzieren sollen.²⁾

Den Produktivitätsproblemen wird jedoch im Hilfekonzept der US AID keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Der Notwendigkeit und Möglichkeit, aus den verschiedenen Hilfeprogrammen soziale Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, wird mehr Platz eingeräumt. Diese Erkenntnis, daß der Entwicklungsprozeß nicht al-

1) US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 19.

2) Vgl. dazu auch: Arnold, Harry John H.; Aid for Development, a.a.O., S. 78.

lein durch Kapitaltransfers und Investitionen in produktive Projekte beschleunigt werden kann, scheint wohl in der Zeit der Auseinandersetzung um das neue Hilfeprogramm gewonnen und auch berücksichtigt worden zu sein: "The latest version of U.S. aid policy has put great stress on three elements aimed at helping the South (die Entwicklungsländer) toward self-sufficiency: (a) support of education programs; (b) assistance to population control efforts; (c) support of measures aimed at increasing agricultural productivity".¹⁾

Die geplante Mittelverwendung läßt sich natürlich nur für die projektgebundenen Zusagen feststellen. Trotz einiger Schwierigkeiten bei der Zurechnung soll wieder an dem Konzept einer Verteilung der zugesagten Mittel auf "self-liquidating", bedingt "self-liquidating" und "non self-liquidating" Projekte festgehalten werden.²⁾

-
- 1) Pincus, John; Trade, Aid and Development. The Rich and Poor Nations. New York, Toronto, London, Sydney 1967, S. 24. Auf die Notwendigkeit von Investitionen im Bereich der sozialen Infrastruktur wird auch besonders von Higgins, B.; UN and US Foreign Economic Policy, a.a.O., S. 206 ff. hingewiesen. Auch Pincus hält diese Entwicklungspolitik für richtig, vgl. Pincus, John; Trade, Aid and Development, a.a.O.
 - 2) Die Zurechnungsschwierigkeiten erstrecken sich im einzelnen auf:
 1. Die der Tabelle II,9 zugrunde liegenden Statistiken weisen keine Einzelprojekte aus, sondern nur Investitionsbereiche. Der Charakter einzelner Projekte bleibt dementsprechend unberücksichtigt.
 2. In den Jahren 1962 und 1967 wurden die Zusagen für Energieprojekte nicht gesondert ausgewiesen, sondern offensichtlich mit im Bereich "industry and mining". Da Energieprojekte nach den in dieser Arbeit angelegten Kriterien zu Bereich (2) gehören, sind die Zusagen im Bereich (1) für 1962 und 1963 zu hoch und die im Bereich (3) zu niedrig.
 - 3) Projekte des Transportwesens können je nach ihrer Art in alle 3 Bereiche fallen. Soweit sie Straßenbau betreffen, sind sie bisher grundsätzlich dem Bereich (3) zugeordnet worden, alle anderen Investitionen (z.B. Eisenbahn, Häfen, Flughäfen etc.) dem Bereich (2). In den hier benutzten Statistiken ist "transportation" als eine Einheit ausgewiesen. Da der Straßenbau erfahrungsgemäß ein bevorzugt geförderter Sektor ist, wurde, um überhaupt eine Differenzierung vornehmen zu können, 50 % der Zusagen für "transportation" dem Bereich (3) und 50 % dem Bereich (2) zugerechnet.

Wie sich zeigt (s. Tab. II,9), scheint auf Seiten der US AID eine gewisse Präferenz für Projekte des "self-liquidating" Bereiches vorzuliegen. Vor allem aber sind offensichtlich die kombinierten funktionalen und regionalen Verteilungskriterien wirklich zur Anwendung gelangt. In den weiter entwickelten Regionen Naher Osten/Südasiens und Leitanamerika werden relativ mehr unmittelbar produktive Projekte finanziert als in den Regionen Ostasien und Afrika, in denen dafür der Anteil der Infrastrukturprojekte - also des "non self-liquidating" Bereiches - höher ist. Der Grundsatz, in Ländern, die noch am Anfang der wirtschaftlichen Entwicklung stehen, vorrangig den Ausbau der Infrastruktur über projektgebundene Hilfe zu fördern, scheint also eingehalten worden zu sein.

Soweit sich bei einem so kurzen Zeitraum (1962-1967) überhaupt Aussagen über die Entwicklung der Verteilung der Zusagen auf Projektbereiche machen lassen, hat es jedoch den Anschein, als ob die Zusagen im Bereich der "non self-liquidating" Projekte in allen Regionen von 1965 an zunehmen und zwar zu Lasten der "bedingt self-liquidating" Projekte. Das würde aber heißen, daß - wenn die AID ihre Zusagen für Investitionen im Bereich der reinen Infrastruktur verstärkt - sie dieses nicht auf Kosten der Zusagen für unmittelbar produktive und rentable Projekte tut. Sie ist offensichtlich eher bereit, sinkende Investitionen im Bereich der ökonomischen Infrastruktur hinzunehmen, eben dort, wo in der Vergangenheit am ehesten "Entwicklungsrüinen" anfielen.

Das für die Entwicklungsländer entstandene Problem der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen der durchzuführenden Projekte ist - wie gezeigt wurde - von der US AID von Anfang ihrer Tätigkeit an erkannt und berücksichtigt worden. Bis zur Höhe von 50 % dieser Local Costs ist die US AID bereit, bei den von ihr finanzierten Projekten auch die Landeswährungsanteile zu übernehmen. Der durch Investitionen und die laufende Produktion ausgelöste zusätzliche Importbedarf wird ebenfalls als durch Hilfe zu finanzierender legaler Aspekt der wirtschaftlichen Entwicklung betrachtet. Hierfür kommt natürlich nur die Programmhilfe in Betracht, bei der es der US AID vor allem auf die durch sie mobilisierte Gesamtheit der Ressourcen ankommt und nicht so sehr auf den einzelnen Ge- und Verbrauch der unter dieser Programmhilfe

importierten Güter.¹⁾ Soweit diese unter der Programmhilfe importierten Güter nicht zu Nettoinvestitionen führen, sondern z. B. den Importbedarf für Ersatzinvestitionen befriedigen oder gar Konsumgüter darstellen, wird diese Programmhilfe natürlich zu einer indirekten Zahlungsbilanzhilfe.²⁾ Zur Befriedigung des aufgrund der zusätzlichen Investitionen aus dem gestiegenen Einkommen resultierenden höheren Importbedarfs an Konsumgütern steht den USA allerdings noch ein anderes Hilfeprogramm zur Verfügung.

333 Food for Peace Program (Public Law 480)

Der Gedanke, landwirtschaftliche Überschußgüter so einzusetzen, daß sie auch entwicklungspolitisch genutzt werden können, bestand in den USA schon, bevor 1954 das Public Law 480 verabschiedet wurde.³⁾ Gesetzlichen Niederschlag fanden diese Erwägungen jedoch erstmals 1953 und 1954 im "Mutual Security Act Programm."⁴⁾ Es kann wohl kein Zweifel bestehen, daß das "Food for Peace" Programm aus dem Bestreben geboren wurde, sich der landwirtschaftlichen Überschußgüter auf sinnvolle Art und Weise zu entledigen.⁵⁾ Eine solche sinnvolle Art und Weise stellt nun das PL 480 dar, das trotz aller Kritik und Unvollkommenheit heute die Überschüsse soweit abgebaut hat, daß es fraglich ist, ob das Programm weiter fortgeführt werden kann.

Von 1955 bis 1964 betrug der Anteil der PL 480 Lieferungen an den gesamten Exporten von Agrarprodukten 28 %.⁶⁾ Werden die Lie-

-
- 1) Vgl. AID; FY 1967, Operations Report, a.a.O., S. II.
 - 2) Vgl. Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 257.
 - 3) Vgl. The National Planning Association; Agricultural Surplus Disposal and Foreign Aid. A Study Prepared at the Request of the "Special Committee to Study the Foreign Aid Program, United States Senate", Nr. 5, Washington 1957, S. 1.
 - 4) Vgl. ebenda.
Section 402 under Mutual Security Act lief erst 1961 aus.
 - 5) Vgl. The National Planning Association; Agricultural Surplus Disposal and Foreign Aid, a.a.O., S. 1 und S. 8.
ebenso: Tansky, Leo; US and USSR Aid to Developing Countries, a.a.O., S. 24; und Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 168.

ferungen landwirtschaftlicher Überschußgüter unter dem "Mutual Security" Programm mit einbezogen, so steigt dieser Anteil sogar auf 32 %.¹⁾ Bei Weizen belief sich der Anteil der Lieferungen unter dem PL 480 am Gesamtexport 1964 auf 66 % und bei Reis auf 41 %.²⁾ Die Maßnahmen zur Lieferung von landwirtschaftlichen Überschußgütern unter dem PL 480 sind in 4 Kategorien unterteilt.

Unter Titel I werden weitaus die meisten dieser Lieferungen getätigt. Da sie fast in voller Höhe in der Landeswährung des Empfängerlandes zu bezahlen sind und nicht in Dollar oder anderen Devisen, wird vor der Vergabe "the participating country's needs, economic status, and foreign exchange position"³⁾ geprüft. Da die Lieferungen aber auch einen Entwicklungsbeitrag leisten sollen, wird die "relationship of the program to the foreign aid program and overall foreign policies of the US"⁴⁾ beachtet. Außerdem sollen noch die Auswirkungen auf Verkäufe gegen Dollars und andere Exportprogramme sowie die Wirkungen auf Exportmärkte anderer Länder, die landwirtschaftliche Produkte exportieren, in Rechnung gestellt werden.

Für die Verwendung der Gegenwertmittel in Landeswährung, die aus den Lieferungen unter Titel I hervorgehen, ist ein Katalog von Maßnahmen vorgesehen, der ihren Einsatz sowohl für verschiedene Zwecke der USA als auch der Empfängerländer beschreibt. Der Hauptanteil dieser Gegenwertmittel wird in der Regel als langfristiger Kredit für entwicklungspolitische Zwecke, tilgbar in Landeswährung, dem Empfängerland überlassen. Die Laufzeit dieser Kredite beträgt bis zu 40 Jahre, die Verzinsung 0,75 %.⁵⁾ Im Jahre 1964 waren z.B. 52 % der Local Currencies für solche Kredite an die

6) Vgl. Food for Peace 1964. Annual Report on Public Law 480, Washington DC 1965, S. 16 (Tabelle II), im folgenden zitiert als: Food for Peace 1964).

1) Vgl. ebenda.

2) Vgl. ebenda, S. 15 (Tabelle III).

3) ebenda, S. 17.

4) ebenda.

5) Vgl. Arnold, Harry John H.; Aid for Development, a.a.O., S. 84.

Empfängerländer vorgesehen; 21 % sollten für US-Zwecke eingesetzt werden, 18 % für "Common Defense", 7 % für Darlehen an Privatunternehmen, und 2 % schließlich wurden als verlorene Zuschüsse an die Empfängerländer ausgewiesen.¹⁾ Soweit die Gegenwertmittel für entwicklungspolitische Zwecke zum Einsatz gelangen sollen, werden sie von der US AID verwaltet, die auch die Art des Einsatzes - also den Verwendungszweck der Gegenwertmittel - in Verhandlungen mit dem Empfängerland festlegt.²⁾ Die unter dem sogenannten Cooley-Kredit-Programm gewährten Kredite an private Unternehmen dürfen jedoch nicht mehr als 25 % der anfallenden Gegenwertmittel ausmachen. Sie werden aber nicht nur US-Firmen oder deren Niederlassungen, sondern auch Privatunternehmen des Empfängerlandes gewährt.³⁾

Unter Titel II werden die landwirtschaftlichen Überschußgüter als Zuschüsse bei Katastrophenfällen und zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und in Community Development Programm eingesetzt. Die einzige einschränkende Bedingung für den Einsatz unter diesem Titel ist, daß der normale kommerzielle Handel nicht behindert werden darf.⁴⁾ In den Jahren 1960-1964 wurden z.B. etwas mehr als 1,2 Mrd. US\$ unter diesem Titel II gewährt, von denen über 320 Mio. US\$, also ca. 27 %, für wirtschaftliche Entwicklung und Community Development bestimmt waren.⁵⁾

Unter Titel III werden nicht-kommerziellen Organisationen Überschußgüter als Geschenk zur Verfügung gestellt, die in Notstandsgebieten verteilt werden. Zum geringeren Teil werden die Überschußgüter auch eingesetzt, um über Barter-Vereinbarungen strategisch wichtige und andere Güter für den Gebrauch von US-Agenties außerhalb der USA zu erwerben.⁶⁾ Auch hier gilt wieder die Bedingung, daß weder der Weltmarktpreis der entsprechenden Agrarerzeugnisse noch die normalen US-Exporte beeinträchtigt werden dürfen. Andererseits scheint jedoch diese Barter-Regelung besonders

1) Vgl. Food for Peace 1964, a.a.O., S. 25.

2) Vgl. ebenda, S. 41.

3) Vgl. ebenda, S. 35, und Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., Sp. 787.

4) Vgl. Food for Peace 1964, a.a.O., S. 65.

5) Vgl. ebenda, S. 66, Tabelle XXIX.

6) Vgl. ebenda, S. 81 und 87.

geeignet, die US-Zahlungsbilanz nicht zu belasten. Denn in dem Umfang, in dem dieses strategische Material nicht aus US-Ressourcen bereitgestellt werden kann, brauchen für ihren Erwerb auch keine US-Dollar aufgewandt zu werden. Der Umfang dieser Barter-Erwerbungen ist allerdings nicht erheblich. Von 1954 bis 1964 wurden Barter-Vereinbarungen in Gesamthöhe von 1,8 Mrd. US\$ abgeschlossen.¹⁾

Als Instrument der Exportförderung ist die Lieferung von Überschüssen unter Titel IV anzusehen, die gegen Zahlung in US\$ geleistet werden. Der Dollargegenwert der Lieferungen wird kreditiert mit Laufzeiten bis zu 20 Jahren. Obwohl hier eine Lieferung gegen Bezahlung in Dollars stattfindet, ist der Einsatz der im Empfängerland durch den Verkauf der Güter entstehenden Gegenwertmittel in Landeswährung nicht frei. Die Gegenwertmittel sollen für solche "social and economic development programs as are mutually agreed upon by the host government and the Government of the United States"²⁾ eingesetzt werden. Dieses Programm unter Titel IV existiert erst seit 1959, und die ersten Lieferungen erfolgten erst im Jahre 1962. Der Umfang ist relativ bescheiden. Im Jahre 1964 wurden z.B. Überschußgüter im Werte von 131 Mio. US\$ gegen Dollarzahlung geliefert.³⁾

Ein besonderes Problem stellt die Frage dar, zu welchem Preis die USA unter PL 480 landwirtschaftliche Überschußgüter liefert und welche Kosten den USA tatsächlich entstehen. Die Lieferung erfolgt - und dementsprechend entsteht eine Verschuldung der Empfängerländer gegenüber den USA, soweit die Lieferung nicht als Grant erfolgt - zum Exportmarktpreis plus Seetransportkosten. Die Kosten der Commodity Credit Corporation (CCC), die Ankauf, Lagerhaltung und Verschiffung der Güter vornimmt, liegen jedoch beträchtlich höher. Sie kauft die Güter zum US-Stützpreis an, übernimmt die Kosten für Lagerhaltung und Aufbereitung sowie für Inlandstransporte und andere Seetransportkosten, die über die normalen hinausgehen..⁵⁾ Der Wechselkurs, der der Bewertung der Güter in der Währung des Empfängerlandes zugrunde gelegt wird, ist gewöhnlich

1) Vgl. ebenda.

2) ebenda, S. 92.

3) Vgl. ebenda, S. 98, Tabelle 1.

4) Vgl. ebenda, S. 21.

5) Vgl. ebenda.

"applicable to commercial import transactions".¹⁾ Die Verpflichtung gegenüber den USA wird in Dollar ausgewiesen, obwohl der Kredit nicht in Dollar tilgbar ist, so daß die Forderungen der USA nicht durch Wechselkursänderungen des Empfängerlandes beeinträchtigt werden.²⁾ Besondere Probleme entstehen selbstverständlich hinsichtlich der Schuldentilgung, da die Kredite in Landeswährung tilgbar sind.

Soweit die Gegenwertmittel als Kredite den Empfängerländern oder Privatunternehmen zur Verfügung gestellt werden,³⁾ sind sie in Landeswährung rückzahlbar. Eine Rückzahlung an die USA kann aber nur erfolgen, wenn entweder ein Realtransfer oder ein monetärer Transfer in Devisen vorgenommen würde, der aber ex definitione, da es sich um in Landeswährung rückzahlbare Kredite handelt, nicht in Betracht kommt. Aber ein Realtransfer zusätzlich zum normalen Außenhandel in diesem Umfang ist nicht vorstellbar. Dementsprechend verfügen die USA über hohe Gegenwertmittelbestände in einer Reihe von Entwicklungsländern, die nicht nur durch die jährlichen Neulieferungen von landwirtschaftlichen Überschußgütern, sondern auch durch Tilgungen und Zinsen der aus ihnen gewährten Kredite ständig neu aufgefüllt werden. Quelle solcher Gegenwertmittelfonds sind dabei nicht nur die Lieferungen landwirtschaftlicher Überschußgüter unter dem PL 480, sondern ebenso Gegenwerte von Gütern, die unter "non-project loan" Hilfe geliefert und an private Unternehmer verkauft werden.⁴⁾ Hinsichtlich des Einsatzes im Empfängerland haben die USA in gewissem Sinne auch noch Verfügungsgewalt über die Gegenwertmittel, die aus Zuwendungen entstehen, entweder aus den Grants unter PL 480 oder aus Grants unter der Supporting Assistance. Eine Übersicht über Gegenwertmittel, sowohl

1) ebenda, S. 23.

2) Vgl. jedoch Tabelle II, 11, die zeigt, daß Wechselkursänderungen durchaus berücksichtigt werden.

3) Die USA unterscheiden in der Statistik zwischen "Counterpart Fund" - das sind Gegenwertmittel im Eigentum des Empfängerlandes, die aus Grants hervorgehen - und "US-owned local Currencies" - also Gegenwertmitteln im Eigentum der USA.

4) Vgl. US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 36.

im Eigentum der Empfängerländer als auch der USA (also "Counterpart Funds" und "US-owned Local Currencies") gibt die Tabelle II,11. Zugänge sind dabei entweder Gegenwerte aus Neulieferungen oder aber Tilgungen oder Zinsen bereits bestehender Verpflichtungen in Landeswährung gegenüber den USA. Abflüsse sind Mittelverwendungen aller Art, sowohl im Empfängerland wie auch für andere Zwecke der USA. Die zum Teil beträchtlichen Differenzen zwischen dem Endbestand eines Finanzjahres und dem Anfangsbestand des nächsten Jahres sind laut Ausweis der US AID fast ausschließlich auf Wechselkurskorrekturen zurückzuführen.

Das eigentliche Problem jedoch ist die Frage, wieweit Nahrungsmittel unter PL 480 wirklich eine Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen darstellen. Die real transferierten Konsumgüter könnten in einem bestimmten Projekt nur dann zur Entlohnung z.B. des Faktors Arbeit, der hier als synonym für die local cost-Anteile betrachtet werden soll, eingesetzt werden, wenn die Entlohnung in Naturalform und nicht monetär vorgenommen würde. Da jedoch im Gesetz vorgesehen ist, daß die Überschußgüter - zumindest soweit sie unter Titel I fallen - im Markt des Empfängerlandes angeboten werden,¹⁾ scheidet diese Möglichkeit aus. Damit ist jedoch auch eine Projektbindung der real transferierten Konsumgüter nicht möglich, d.h., sie können nicht unmittelbar zur Entlohnung inländischer Produktionsfaktoren im Empfängerland eingesetzt werden. Sie dienen vielmehr der Befriedigung der allgemein - aufgrund der Investitionen - gestiegenen Nachfrage und erhöhen damit die Angebotselastizität im Bereich der Grundnahrungsmittel. Anders verhält es sich hingegen mit den Gegenwertmitteln in der Währung des Empfängerlandes, die durch den Verkauf der Güter akkumuliert werden. Diese können durchaus projektgebunden - also zur Entlohnung inländischer Produktionsfaktoren in genau spezifizierten Investitionsvorhaben - eingesetzt werden. Die empirisch statistische Analyse soll nun wieder zeigen, wie die Gegenwertmittel verwendet wurden.²⁾

1) Vgl. Food for Peace 1964, a.a.O., S. 9.

2) Die Frage, wieweit die Bildung von Gegenwertmittelfonds ökonomisch sinnvoll ist, wird hier noch nicht diskutiert (s. dazu Kap. 9, Abs.91).

Die regionale Verteilung zeigt (s. Tab. II,10), daß die Länder der Region Naher Osten und Südasien weitaus die meisten Überschußgüter unter dem PL 480 Titel I bezogen haben,¹⁾ während die Länder Afrikas, die noch am Anfang der Entwicklung stehen, am wenigsten erhielten. Abgesehen von der Region Ostasien, in der 66 % aller Gegenwertmittel, die zum Einsatz im Empfängerland bestimmt waren, für Verteidigungszwecke verwendet wurden, fließen in den anderen Regionen die Gegenwertmittel fast ausschließlich in Form von Loans und Grants ökonomischen Verwendungszwecken zu (s. Tab. II,10).

Die sektorale Verwendung der Gegenwertmittel läßt sich nun nur insoweit verfolgen, als diese projektgebunden geschieht. Im Durchschnitt der Jahre 1962 bis 1967 war das zu 55 % der Fall (s. Tab. II,12). Ähnlich wie bei der Kapitalprojekthilfe liegt das Schwergewicht auch für den Einsatz von Gegenwertmitteln bei den unmittelbar produktiven Investitionsvorhaben des "self-liquidating" Bereiches. Nur in Afrika werden relativ mehr Gegenwertmittel ohne Projektbindung vergeben und - wiederum ähnlich wie bei den Development Loans - eine bevorzugte Förderung des Infrastrukturbereiches mit "non self-liquidating" Charakter durchgeführt. (s. Tab. II,13).

In einer Übergangsperiode von 1966 bis 1971 soll das PL 480 Programm auslaufen, bzw. auf Dollar - statt Landeswährungsbasis in der Rückzahlung umgestellt werden.³⁾ Die Verwendung der Gegenwertmittel soll in wachsendem Maße so geschehen, daß den Engpässen in der Nahrungsmittelversorgung aus inländischer Produktion stärker Rechnung getragen wird. Die Empfängerländer sollen in der Nahrungsmittelproduktion zur Selbstversorgung kommen.⁴⁾

-
- 1) Indien und Pakistan erhielten allein über 50 % aller Lieferungen unter Titel I.
 - 2) Für die Region Ostasien kann wegen des hohen Anteils an Gegenwertmitteln für Verteidigungszwecke praktisch keine Aussage zur sektoralen Mittelverwendung gemacht werden.
 - 3) Vgl. OECD; Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961-1965, a.a.O., S. 105.
 - 4) Vgl. AID; Proposed Foreign Aid Program, FY 1968. Summary Presentation to the Congress, Washington DC 1967, S. 26. Der Anteil der Gegenwertmittel im Bereich der "self-liquidating" Projekte stieg bereits von 1966 auf 1967 von 30 auf 36 % (s. Tab. II,12).

Insgesamt - vor allem unter Einbeziehung des Food for Peace Programm's - läßt sich durchaus feststellen, daß das Problem der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen in den Vergabeprinzipien der AID berücksichtigt worden ist. Ganz offensichtlich ist das aber für die Länder, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung bereits weiter fortgeschritten sind, stärker der Fall als in den weniger entwickelten. Zwar gilt das Prinzip bis zu 50 % der local cost Anteile zu übernehmen auch für die afrikanischen Länder, aber diese erhalten ihre Hilfe zu wesentlich höheren Anteilen projektgebunden als alle anderen Länder. Darüber hinaus fließen die Ressourcen hier überwiegend solchen Projekten zu, die nur unmittelbar und langfristig Güter und Leistungen erstellen. Da die afrikanischen Länder auch nur in geringem Maße landwirtschaftliche Überschußgüter beziehen, läßt sich sagen, daß die Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen hier wesentlich geringer ist als in anderen Empfängerländern. Es dürfte nur eine Frage der Zeit sein, wann sich die US AID gezwungen sieht, ihre Vergabepolitik hinsichtlich der local cost-Anteile auch für diese Länder zu ändern. Das wird spätestens dann sein, wenn im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und damit steigender Einkommen sich auch hier die Angebotselastizität der inländischen Produktion als unzureichend erweisen wird.

34 Bundesrepublik Deutschland

Von Entwicklungshilfe im Sinne einer Entwicklungspolitik - wie sie heute verstanden wird - kann in der BRD erst seit 1961 die Rede sein. In diesem Jahre wurde einmal die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit den Aufgaben einer Entwicklungsbank betraut und zum anderen eine entsprechende Stelle in der Regierungsexekutive eingerichtet - das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Selbstverständlich waren von Seiten der Bundesrepublik schon vorher beträchtliche Leistungen an Entwicklungsländer erbracht worden, und auch im theoretischen Bereich waren Ansätze zur Ausarbeitung eines Hilfekonceptes da.¹⁾ Die Netto-

1) Vgl. z.B.: Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium; Probleme einer rationellen Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer unter Berücksichtigung der von der Bundesrepublik zu treffenden Maßnahmen, in: Der

leistungen der Bundesrepublik von 1950 - 1967 - öffentliche und privat, bilaterale und multilaterale - betrugen 36,2 Mrd. DM.¹⁾ Von den öffentlichen Leistungen in Höhe von 20,8 Mrd. DM entfielen 9,8 Mrd. DM auf Kredite, 6,2 Mrd. DM auf nicht rückzahlbare Zuwendungen und der Rest auf multilaterale Beiträge.²⁾ Die Motive, unter denen von seiten der Bundesrepublik Entwicklungshilfe vergeben wird, umfassen genau wie in den USA die humanitäre und ökonomische Seite. Der in den USA so sehr betonte Sicherheitsaspekt entfällt dagegen in der Bundesrepublik völlig, wobei an seine Stelle das Gefühl einer gewissen moralischen Verpflichtung aufgrund der empfangenen Marshall-Plan-Hilfe, und aufgrund der weiter zurückliegenden Vergangenheit von 1933-1945, getreten ist. Die Motive, die in der Bundesrepublik vorherrschen, beeinflussen bei weitem nicht in dem Maße die Hilfekonzepktion, wie das in den USA durch den "Security Aspect" der Fall ist. An die Stelle der Motive ist stattdessen die Zielvorstellung getreten, unter der Hilfe vergeben wird.

Kredite machen innerhalb der öffentlichen Hilfe der BRD den Hauptanteil aus. Nicht rückzahlbare Zuwendungen (Grants) in so hohem Umfang und zum Zwecke der Entwicklungsfinanzierung wie in den USA; Großbritannien und Frankreich sind nicht vorgesehen. Zuwendungen sind beschränkt auf technische Hilfe und Versorgungshilfe. Die Kredite sollen auf Antrag im Prinzip projektgebunden und nur den direkten Importbedarf des Projektes abdeckend gegeben werden. Lieferbindung ist nicht vorgesehen. Die Verzinsung richtet sich nach der Projektart. Kredite für Infrastrukturprojekte sollen mit 2,5 bis 4,5 %, kommerzielle Projekte mit bis zu 5,5 % verzinst werden.³⁾ Dieses Konzept einer Kredithilfe mit harten Konditionen hat sich jedoch in der Realität

wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Band 5, Gutachten von Jan. 1957 bis März 1961, Göttingen 1961, S. 59-81 (im folgenden zitiert als Gutachten des wiss. Beirats beim BWI).

- 1) Vgl. Gesamtübersicht der Netto-Leistungen der BRD an Entwicklungsländer 1950-1967, in: Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II A, Ol BRD, S. 5 (Lieferung von August 1968).
- 2) Vgl. ebenda.
- 3) Vgl. Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., Sp. 729 f.

nicht durchsetzen lassen. Die Empfehlungen des DAC haben dazu geführt, daß die Kreditkonditionen weicher werden. Besondere Umstände in einigen Entwicklungsländern zwangen dazu, vom Prinzip der Bindung nur an den direkten Importbedarf abzugehen. Der erreichte Entwicklungsstand in einigen Entwicklungsländern sprach für einen größeren Bedarf an projektungebundener Hilfe. Und die Praxis vieler Geberländer, ihre Hilfe - aus welchen Gründen immer - an die Lieferung der Güter zu binden, zwang auch die BRD, in stärkerem Maße vom Prinzip der Lieferungsgebundenheit abzugehen.

Eingangs des Kapitels war festgestellt worden, daß die bilaterale Hilfe sich flexibler den jeweilig herrschenden Verhältnissen im Entwicklungsland anpassen kann als die multilaterale Hilfe. Obwohl nahezu jeder Grundsatz der ursprünglichen Hilfekonzeption der BRD Ausnahmen unterworfen wurde, werden die Grundsätze beibehalten. Man macht von der Fähigkeit, sich flexibel zu verhalten, Gebrauch, ohne die Grundsätze aufzugeben. So wurde z.B. 1966 vom BMWZ zum Problem der tendenziell steigenden projektungebundenen Kredite festgestellt, daß das nicht bedeute, "daß die deutsche Regierung den Grundsatz der Bindung der Kapitalhilfe an Projekte aufgegeben hat".¹⁾ Es wird lediglich anerkannt, daß in einigen bereits etwas weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern ein größerer Importbedarf an Rohstoffen, Halbwaren und Ersatzteilen besteht, der abgedeckt werden muß, um Störungen im Wirtschaftsablauf zu vermeiden. Sogar die mögliche Notwendigkeit des Imports von Konsumgütern zur Befriedigung von privater Nachfrage wird anerkannt. Aber Kapitalhilfekredite zur Finanzierung dieser beiden Importkategorien (Maintenance Support und Commodity Aid) sollen Ausnahmen bleiben.²⁾ In Wirklichkeit werden sie also wohl nicht die Ausnahme bleiben, sondern mit steigendem Entwicklungsstand der Entwicklungsländer eher die Regel werden. Und wie die Realität zeigt, zwingen politische Umstände die BRD, solche Tatsachen anzuerkennen. Im Rahmen der Konsortial-

1) BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966; Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1967. Bonn 1967, S. 8, (im folgenden zitiert als: BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966).

2) Vgl. ebenda.

hilfe für Indien und Pakistan machen die nicht projektgebundenen Kredite einen weit größeren Teil aus als die projektgebundenen.

Auch das Prinzip, Kredite zu Zinssätzen zu vergeben, die an der Rentabilität der Projekte ausgerichtet sind, stößt in der praktischen Durchsetzung auf Schwierigkeiten. Man ist sich bewußt, daß dem Investor, der über einen weichen Kapitalhilfekredit verfügen kann, ein Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen, die ihr Kapital am privaten Markt aufnehmen müssen, zuwächst. Abgesehen von dieser wettbewerbsverzerrenden Wirkung würde ein so subventionierter Kredit nicht dazu beitragen, die bereits bestehende falsche Kostenrelation der Produktionsfaktoren zu berichtigen. Auf der anderen Seite ist aber auch erkannt worden, daß ein betriebswirtschaftlich rentables Projekt, das einen harten Kredit bedienen kann, noch lange nicht die Transferfähigkeit des Landes soweit verbessert, daß der Kredit in Devisen zurückgezahlt werden kann. Das Problem besteht also darin, einen Investitionskredit so zu gewähren, daß einerseits bei Vermeidung wettbewerbsverzerrender Maßnahmen die mikroökonomische Lenkungsfunction des Zinses erhalten bleibt, während andererseits die Zahlungsbilanz des Empfängerlandes nicht belastet werden soll. Die Lösung des Problems ist auf zwei Wegen möglich:¹⁾ Nach der "Mixing"-Methode werden zwei Kredite vergeben. Ein harter Projektkredit und ein weicher Zahlungsbilanzkredit, so daß der weiche Kredit den harten Kredit bedienen kann. Nach der "Splitting"-Methode wird ein Kredit vergeben, der vom Empfängerland nach weichen Konditionen zu tilgen ist, aber als harter Projektkredit an den Investor weitergegeben werden muß. "Der Investor (Projektträger) zahlt den richtigen Selektions- oder Amortisationszins, das Land einen verbilligten, der Devisensituation angepaßten Transferzins."²⁾

Diese Splitting-Methode - auch Konditionenspaltung genannt - ist nun im Rahmen dieser Arbeit insoweit interessant, als sich in Höhe der Zinsdifferenz zwischen Projektkredit und Zahlungsbilanzkredit im Empfängerland Gegenwertmittel ansammeln. Diesem Instrument kann insofern Bedeutung zukommen, als die Bundesrepublik in zunehmendem Maße versucht, die private Wirtschaft der Entwicklungs-

1) Vgl. Hankel, Wilhelm; Die Deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 259.

2) ebenda.

länder über Kredite an Entwicklungsbanken zu Fördern. Bis Ende 1966 waren 47 solcher Kredite an 21 Entwicklungsbanken mit einer Kreditsumme von 622 Mio. DM vergeben, und 7 weitere Kredite in Höhe von 67 Mio. DM waren in Vorbereitung.¹⁾ Der Entwicklungsbank fällt dabei die Aufgabe zu - neben der Kreditverteilung - für die projektgerechte Verzinsung und Tilgung Sorge zu tragen und die Gegenwertmittel in Landeswährung zu akkumulieren, während das Empfängerland für die Außenbeziehung zuständig ist.

Wie bereits weiter oben erwähnt, wird die Vergabe öffentlicher Hilfe von seiten der Bundesrepublik nicht von allgemeinen Auflagen abhängig gemacht.²⁾ Trotz eindeutiger regionaler Schwerpunkte in der Mittelverteilung gibt es keine programmatische Präferenz für bestimmte Länder. Eine Klassifizierung der Entwicklungsländer entsprechend ihrem Entwicklungsstand und eine Abstimmung der Hilfearten gemäß dieser Klassifizierung, wie sie von der US AID vorgenommen worden ist, existiert ebenfalls nicht. Bevorzugt werden solche Länder, "die aufgrund eigener Anstrengungen und straffer Wirtschaftspolitik gute Entwicklungsaussichten bieten".³⁾ Kriterium soll dementsprechend die Selbsthilfe sein, die ja auch im Programm der US AID von großer Bedeutung ist. Als konkretes Indiz für existierende Selbsthilfe wird dabei von Seiten der Bundesrepublik insbesondere die "angemessene Projektbeteiligung der Empfänger" ⁴⁾ hervorgehoben, während von

1) Vgl. BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, a.a.O., S. 9.

2) Vgl. ebenda, S. 30. Um diese Aussage zu verifizieren, müßte der Begriff Auflage differenziert werden. Auflagen wirtschaftspolitischer oder ordnungspolitischer Natur werden wohl tatsächlich nicht gemacht. Hinsichtlich politischer Auflagen sei an die Hallsteindoktrin oder z.B. an die Überlegungen im Zusammenhang mit der Entführung der Koreaner aus der Bundesrepublik erinnert.

3) BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, a.a.O., S.30.

4) ebenda.

White führt - ohne eine Quelle anzugeben, - drei Anforderungen der Bundesrepublik hinsichtlich der Selbsthilfemaßnahmen der Empfängerländer an:

1. Die Hauptverantwortung für die von der Bundesrepublik finanzierten Projekte liegt bei den Empfängerländern.
2. Die Eigenwährungsanteile der Projekte müssen ganz oder teilweise von den Empfängerländern getragen werden.

seiten der USA mehr eine Beurteilung der allgemeinen Wirtschaftspolitik und ihre entwicklungspolitischen Auswirkungen als Maßstab der Selbsthilfe angesehen werden. Trotz der Präferenz für marktwirtschaftliche Ordnungsformen wird von seiten der Bundesrepublik kein Postulat in dieser Richtung und in Verbindung mit der notwendigen Selbsthilfe aufgestellt. Es wird im Gegenteil festgestellt: "Die Entwicklungsländer können nicht umhin, eine eigenständige Entwicklungspolitik zu betreiben".¹⁾ So wird denn von der wirtschaftlichen Seite her das Kriterium der Selbsthilfe ausschließlich auf die "Aufbringung der nicht aus Devisen bestehenden Kosten" oder die "Bereitstellung von Landeseinrichtungen" abgestellt.²⁾ In neuerer Zeit wird dieser Anspruch hinsichtlich der Kapitalhilfe auf die "Übernahme der Landeswährungskosten durch das Empfängerland selbst, soweit dies zumutbar erscheint" und hinsichtlich der technischen Hilfe auf eine "angemessene Beteiligung des Partnerlandes an jedem Projekt" abgeschwächt.³⁾

Über das Ausmaß der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen von seiten der BRD existieren keine veröffentlichten Unterlagen. Nur in der Berichterstattung der KfW werden einige Fälle erwähnt, in denen Kapitalhilfekredite, die zugesagt, aber nicht ausgenutzt worden sind, nachträglich über neue Projekte, deren Kosten aber hauptsächlich in Landeswährung anfielen, genehmigt wurden.⁴⁾

3. Es wird erwartet, daß zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ein Bündel von wirtschaftspolitischen Maßnahmen durchgeführt wird, z.B. betreffend: Inflationsverhinderung, Abstoppen der Kapitalflucht, Förderung der inländischen Kapitalbildung, langfristige Entwicklungsplanung, gesundes Steuersystem usw., vgl. White, John; German Aid, London 1965, S. 68.

1) Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 452.

2) Vgl. Vialon, K.; Die Kunst der Entwicklungshilfe, Rede vor der Industrie- und Handelskammer Stuttgart am 29. Juni 1962, in: Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II A 30, S. 114 (Lieferung Sept. 1962).

3) BMWZ; Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1967, Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1968, Bonn 1968, S. 9.

4) Vgl. KfW; XVIII. Jahresbericht, Geschäftsjahr 1966, Frankfurt 1967, S. 82, und XIX. Jahresbericht, Geschäftsjahr 1967, Frankfurt 1968, S. 88.

Über den Umfang und die Verteilung der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen im Rahmen der bilateralen Kapitalhilfe konnte folgendes festgestellt werden:¹⁾ Von der bilateralen Kapitalprojekthilfe bis Ende 1966 in Höhe von gut 6 Mrd. DM war die Herkunft der daraus resultierenden Lieferungen nur bis zur Höhe von ca. 4 Mrd. DM feststellbar. 83 % der Lieferungen (ca. 3,3 Mrd. DM) waren aus der Bundesrepublik erfolgt. 8 % aus anderen Ländern und 9 % (ca. 350 Mio. DM) aus den Empfängerländern selber. Dementsprechend hatte bis Ende 1966 die Bundesrepublik im Rahmen ihrer bilateralen Kapitalprojekthilfe in Höhe von etwa 350 Mio. DM inländische Ressourcen der jeweiligen Empfängerländer finanziert. Die Hauptempfänger dieser "Local Cost"-Finanzierung waren die beiden europäischen Länder Spanien und Türkei, die mit 87 bzw. 84 Mio. DM nahezu die Hälfte aller Eigenwährungsanteilfinanzierung bekamen. Von den afrikanischen Ländern erhielten: Elfenbeinküste 4,5 Mio. DM, Kenia 28,5 Mio. DM, Marokko 25,3 Mio. DM, Senegal 25 Mio. DM, Tansania 18,3 Mio. DM, Tunesien 6,5 Mio. DM und Uganda 12,5 Mio. DM. In Lateinamerika war das Hauptempfängerland Peru mit 7,3 Mio. DM und in Asien Afghanistan mit 11 Mio. DM, Ceylon mit 10 Mio. DM und Iran mit 8,5 Mio. DM.

Bis zu welcher Höhe damit in den einzelnen Ländern die Eigenwährungsanteile der Entwicklungsprojekte finanziert worden sind, ist nicht feststellbar. Für Afghanistan ist bekannt, daß ursprünglich vorgesehen war, die aus der deutschen Kapitalhilfe geförderten Projekte bis zu 75 % auch hinsichtlich des Landeswährungsanteils zu finanzieren. Wegen der außerordentlich schlechten Haushaltslage und natürlich auch hinsichtlich der defizitären Zahlungsbilanz wurden schließlich die Eigenwährungsanteile in voller Höhe finanziert.²⁾

1) Die Angaben können nicht belegt werden. Sie beruhen auf Auskünften des BMWZ und des BWM, die in persönlichen Gesprächen erteilt wurden.

White berichtet (wiederum ohne Quellenangaben), daß 1962 1 % der Kapitalhilfe, 1963 aber bereits 12 % der Kapitalhilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen eingesetzt wurden, wobei die Hauptempfängerländer diejenigen seien, die am Anfang einer Kapitalgüterproduktion ständen, wie z.B. Indien, Malaysia, Brasilien. Nach den hier vorliegenden Informationen dagegen hatte Indien bis Ende 1966 nur etwas mehr als 1 Mio. DM, Malaysia ca. 2,5 Mio. DM und Brasilien gar keine Hilfe zur Finanzierung von Local Costs erhalten. Vgl. White, John; German Aid, a.a.O., S. 69.

Diese Finanzierung von Eigenwährungsanteilen stellt jedoch keine Lockerung des Prinzips der Projektbindung der deutschen Kapitalhilfe dar. Es bedeutet lediglich eine Abschwächung des Prinzips, den Kredit an den direkten Importbedarf des Projektes zu binden. Im allgemeinen ist dabei wohl anzunehmen, daß die Kreditteile, die nicht für den Bezug von Kapitalgütern für das Projekt bestimmt sind, zu einem Import von Gütern des zivilen Einfuhrbedarfs - also Konsumgütern - verwendet werden, um so die gestiegene Nachfrage - aufgrund der durch die vorgenommenen Investitionen erhöhten Einkommen - befriedigen zu können. Kapitalhilfekredite für solche Zwecke sollen jedoch "auch künftig nur ausnahmsweise gewährt werden".¹⁾

Im Gegensatz dazu ist der nicht an Projekte gebundene, aber durch Investitionen und die laufende Produktion induzierte Importbedarf, der besonders in den Ländern besteht, die in der wirtschaftlichen Entwicklung etwas fortgeschrittener sind, inzwischen auch von der Bundesrepublik anerkannt.²⁾

In der Zeit von 1960-1967 war die bilaterale Kapitalhilfe der Bundesrepublik zu 69 % projektgebunden und zu 31 % nicht projektgebunden (s. Tabelle II,14). In besonders starkem Maße erhielt Asien dabei mit 42 % nicht projektgebundene Hilfe. Aber auch für Lateinamerika betrug dieser Anteil 34 %. Im Gegensatz dazu waren die Kapitalhilfezusagen an afrikanische Länder nur zu 4 % projektgebunden. Die afrikanischen Länder werden also von der Bundesrepublik ebenso wie von der US AID als am Beginn der wirtschaftlichen Entwicklung stehend betrachtet und erhalten dementsprechend Hilfe hauptsächlich in projektgebundener Form. In den Jahren 1960 und 1961 wurde die bilaterale Kapitalhilfe zu

2) Diese Informationen stammen aus dem afghanischen Planungsministerium. Vgl. aber auch: White, John; German Aid, a.a.O., S. 74 und S. 92.

1) BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, a.a.O., S.8.

2) Vgl. ebenda; ebenso vgl. White, John, German Aid, a.a.O., S. 70. In der Hauptsache handelt es sich bei den nicht projektgebundenen Kapitalhilfekrediten natürlich auch wieder um solche an Indien und Pakistan im Rahmen der Konsortialhilfe.

53 % und 67 %, also in sehr starkem Maße, projektungebunden vergeben (s. Tabelle II,15). Von 1962-1964 nahm dann die Projektbindung stark zu, sank aber ab 1965 wieder ab bis auf 53 % im Jahre 1967. Es zeigt sich hier eine für das Jahr 1967 den Hilfezusagen der US AID gegenläufige Tendenz. Die Zusagen der AID waren in 1967 stärker projektgebunden als in den Vorjahren.

Über die von der BRD bevorzugte Mittelverwendung der Kapitalprojekthilfe gibt es unterschiedliche Auffassungen.¹⁾ So wird z.B. behauptet, sie finanziere nur in geringem Ausmaß soziale Infrastruktur, da sie der Auffassung sei, gerade hier müsse ein Entwicklungsland seinen Willen zur Selbsthilfe beweisen, indem es diese Projekte selber durchführt.²⁾ Dabei wird aber übersehen, daß auf diesem Gebiet auch Projekte vermittelt der technischen Hilfe durchgeführt werden, die strikt von der Kapitalhilfe getrennt ist.

Die Tatsache, daß - bevor überhaupt ein Konzept der Entwicklungshilfepolitik entstanden war - die Meinung geäußert wurde, öffentliche Kapitalhilfe dürfe nur für nicht unmittelbar Ertrag abwerfende Projekte eingesetzt werden,³⁾ führt zu der Behauptung, daß theoretisch hinsichtlich der bilateralen öffentlichen Kapitalhilfe eine Präferenz für Infrastrukturprojekte bestehen müsse, was natürlich in der Praxis nicht durchsetzbar sei.⁴⁾

In den Geschäftsberichten der KfW wird lediglich eine Unterscheidung zwischen "warenproduzierendem Bereich" und "Infrastrukturbe-

1) Dazu muß vor allem festgestellt werden, daß die Bundesrepublik immer noch am Antragsprinzip festhält, daß also die Entwicklungsländer die Projekte präsentieren müssen. Da generell in den Entwicklungsländern eher Projektfindungsschwierigkeiten bestehen als ein Überfluß an finanzierungsreifen Projekten, hat die Bundesrepublik sicher nicht allzuviel Gelegenheit, Präferenzen - soweit solche für bestimmte Projektarten überhaupt bestehen - durchzusetzen. Andererseits kann sie natürlich, da sie bei der Projektfindung technische Hilfe leistet, doch einen gewissen Einfluß auf die Projektauswahl nehmen.

2) Vgl. Knusel, Jack C.; West German Aid to Developing Nations, New York - Washington - London 1968, S. 67.

3) Vgl. Gutachten des wiss. Beirats beim BMW, a.a.O., S. 72.

4) Vgl. White, John; German Aid, a.a.O., S. 88.

reich" getroffen.¹⁾ Auf eine mögliche Differenzierung des Infrastrukturbereiches in solche Projekte, die "buchstäblich nur einen 'abgeleiteten' betriebswirtschaftlichen Nutzen abwerfen",²⁾ und solche, die "durchaus einen direkten (meßbaren) Nutzen abwerfen oder jedenfalls abwerfen könnten, ließe man die Projektträger eine an ihren Kosten orientierte Preis- bzw. Tarifpolitik betreiben",³⁾ wird verzichtet. Hinsichtlich der etwas simplifizierten Produktivitäts- bzw. hier sogar Rentabilitätsauffassung wird sogar noch behauptet, daß aufgrund differierender Interessenlagen der Bereich kommerzielle Projekte und Infrastrukturprojekte vom BMWZ anders gefaßt würde als von der KfW.⁴⁾ Es liegen jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, daß eine eindeutige programmatische Entscheidung für betriebswirtschaftlich rentable Projekte oder für den Infrastrukturbereich existiert. Die Tatsache, daß mit zunehmend sich verschlechternder Verschuldungslage einer Reihe von Entwicklungsländern die Notwendigkeit betont wurde, mehr unmittelbar produktive Projekte zu finanzieren,⁵⁾ deutet gerade darauf

1) Vgl. z.B. KfW, XV. Jahresbericht, Geschäftsjahr 1963, Frankfurt 1964, S. 51 (Graphik).

2) Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S.263.

3) ebenda.

4) Vgl. dazu White, John; German Aid, a.a.O., S. 96 f. Die KfW als Verhandlungspartnerin gegenüber den Entwicklungsländern sei an einem größeren Anteil von kommerziellen Projekten interessiert. Das BMWZ hingegen betone den Bereich der Infrastrukturprojekte, um gegenüber dem Finanzministerium für mehr Projekte weichere Kreditkonditionen durchsetzen zu können. Der Nachweis für diese Behauptung erscheint jedoch nicht ganz stichhaltig: Für die KfW stützt sich die Aussage auf eine Graphik im XV. Jahresbericht (Geschäftsjahr 1963, S. 51), die die Kapitalprojekthilfezusagen von 1961-1963 zusammenfaßt und 53 % für den warenproduzierenden Bereich und 47 % für Infrastruktur ausweist. Für das BMWZ wird - ohne Quellenangabe - eine offizielle Statistik zitiert, die die Kapitalprojektzusage bis August 1964 kumulativ ausweist und nach der 58 % der Mittel für Infrastruktur und 42 % für kommerzielle Projekte bestimmt waren. Es differiert also einmal schon der Berichtszeitraum und zum anderen ist von den - wenn auch unvollständigen - Einzelaufzählungen der Mittelverwendung in den KfW-Berichten kein Gebrauch gemacht worden.

5) Vgl. BMWZ; Entwicklungspolitik im Jahre 1965, o.O. 1966, S. 16.

hin, daß man gewillt ist, sich pragmatisch den Bedürfnissen und jeweils vorherrschenden gesamtwirtschaftlichen Situationen in den Empfängerländern anzupassen.

Insgesamt hat die Bundesrepublik von 1960-1967 mehr Mittel für den Bereich der Infrastruktur zugesagt als für unmittelbar produktive Projekte (s. Tabelle II,15). Differenziert man jedoch den Gesamtbereich Infrastruktur wieder in solche Projekte, bei denen Rentabilität zumindest potentiell angestrebt werden kann, und solche der reinen Infrastruktur, so ergibt sich eindeutig ein Übergewicht für den Bereich der unmittelbar produktiven Zusagen, während für Projekte der reinen Infrastruktur (non-self-liquidating) am wenigsten Mittel zugesagt worden sind. Auf die drei Bereiche ergibt sich demnach eine Verteilung von 42 % zu 36 % zu 22 %.¹⁾ Im zeitlichen Ablauf der Projekthilfeszusagen auf die drei Projektbereiche ist kein eindeutiger Trend ersichtlich.²⁾ Die Verteilung auf Kontinente hingegen zeigt wieder eindeutig das Prinzip, den relativ fortgeschrittenen Ländern mehr Hilfe für unmittelbar produktive Projekte zukommen zu lassen (s. Tabelle II,16). Für Lateinamerika entfielen 58 % der Projektzusagen auf den Bereich der self-liquidating Projekte; für Asien 49 %. In Afrika betrug dieser Anteil dagegen nur 24 %. Im Bereich der gesamten Infrastrukturprojekte erhielt dagegen Afrika mit 76 % relativ wesentlich mehr Zusagen als Asien (51 %) und Lateinamerika (52 %).

-
- 1) Das hier ausgebreitete statistische Material über die Projekthilfeszusagen der Bundesrepublik stützt sich ausschließlich auf die Geschäftsberichte der KfW, und zwar aus dem einfachen Grund, weil von anderer offizieller Seite keinerlei Veröffentlichungen in dieser Hinsicht existieren. Die KfW gibt jedoch immer nur den Hauptverwendungszweck der Zusagen an, so daß kleinere Projekte unberücksichtigt bleiben. Dieser Tatbestand stellt selbstverständlich einen erheblichen statistischen Mangel dar, obwohl andererseits wohl angenommen werden kann, daß diese Spitzenbeiträge für kleinere Projekte - auch wenn ihr Verwendungszweck bekannt wäre - das Verteilungsbild nicht wesentlich ändern würden.
 - 2) Das liegt selbstverständlich an einer gewissen mangelhaften statistischen Repräsentanz. Die Relationen zwischen den drei Projektbereichen können sich aufgrund nur eines großen Projektes in einem der drei Bereiche erheblich verschieben. Deshalb ist hier wohl der mehrjährige Durchschnitt aussagekräftiger als ein Jahresdurchschnitt.

Von den Zusagen im Bereich der Projekte, die potentiell rentabel sein können, erhielt wiederum Asien sowohl relativ mit 46 % als auch absolut mit 555 Mio. DM den höchsten Anteil der Zusagen, gefolgt von Afrika mit einem relativen Anteil von 33 %. Ökonomische Infrastruktur - abgesehen vom Straßenbau - wurde also am stärksten in Asien gefördert. Der sozialen Infrastruktur wurde dagegen in afrikanischen Ländern besonderes Gewicht beigemessen. Sie erhielten 43 % der Zusagen für solche Projekte.

Besondere Aufmerksamkeit wurden in den letzten Jahren angesichts der in einer Reihe von Entwicklungsländern bedrohlichen Ernährungslage der Agrarhilfe gewidmet. Der Lieferung von Ernährungsgütern kommt dabei jedoch geringere Bedeutung zu, und sie ist im wesentlichen auch der Katastrophenhilfe vorbehalten.¹⁾ Das Ziel ist vielmehr, über Lieferung von landwirtschaftlichen Produktionsgütern und Bereitstellung von Experten - dieses allerdings im Rahmen der allgemeinen technischen Hilfe - die Produktion von Ernährungsgütern in den betreffenden Ländern zu fördern. 1965 betrugen die Zusagen für landwirtschaftliche Produktionsmittel 12,4 Mio. DM,²⁾ 1966 ebenfalls 12 Mio. DM,³⁾ 1968 jedoch im Haushaltsansatz bereits 18,5 Mio. DM.⁴⁾ 1966 wurden außerdem im Rahmen der Commodity Aid 52 Mio. DM für Düngemiteleinfuhren gewährt.⁵⁾ Auch für diese Agrarprojekte gilt wieder, daß das Empfängerland als Partnerschaftsleistung die in Landeswährung anfallenden Kosten tragen muß. Sie fallen im wesentlichen an für Inlandstransport, Lagerung und Verteilung, Bereitstellung von Unterkünften für die Sachverständigen, Stellung von Betriebsmitteln, Hilfspersonal, Entwicklung von Stallungen und natürlich in der Bereitstellung und Entlohnung von Counterparts.⁶⁾

Grundsätzlich sollen diese landwirtschaftlichen Produktionsmittel, da sie die Produktivität unmittelbar erhöhen und dementspre-

1) Vgl. BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, a.a.O., S. 27.

2) Vgl. BMWZ" Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1965, a.a.O., S. 14.

3) Vgl. BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, a.a.O., S. 27.

4) Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968, Einzelplan 23, S.28.

5) Vgl. BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, a.a.O., S. 27.

6) Vgl. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II A 45, S. 4.

chend Gewinn abwerfen müssen, als Kredite vergeben werden.¹⁾ Sie werden aber in der Praxis "zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Abgabe an Landwirte in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt".²⁾ Soweit die Produktionsmittel nun als Kredite gegeben werden und dementsprechend "entgeltlich" an die Produzenten weitergeleitet werden, fallen Gegenwertmittel an, die dem Empfängerland "für weitere entwicklungspolitisch wichtige Förderungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt"³⁾ werden. Als Beispiel wird der Bau von Lagerhäusern für Genossenschaften im Distrikt Mandi (Indien) angeführt,⁴⁾ was vermuten läßt, daß die Counterpartfonds zweckgebunden in den geförderten Landwirtschaftsprojekten eingesetzt werden sollen.

Gemessen am absoluten Umfang dieser landwirtschaftlichen Produktionsförderung mag die Bedeutung nicht allzu groß sein. Die Tatsache, daß solche Maßnahmen eingeleitet werden, zeigt jedoch, daß sich die Bundesrepublik in ihrer Entwicklungspolitik flexibel und pragmatisch den Bedürfnissen in den Entwicklungsländer anpaßt.

Der technischen Hilfe wird von der BRD seit jeher besondere Bedeutung beigemessen, und mit ihr nahm praktisch die deutsche Entwicklungshilfe ihren Anfang. Daß trotzdem der absolute Umfang der technischen Hilfe wie auch der relative im Vergleich zu anderen Industrieländern und im Vergleich zur Kapitalhilfe der BRD nicht besonders groß ist, mag an dem ausgesprochenen Mangel an geeigneten Fachkräften liegen, die ja für die wirkungsvolle technische Hilfe unabdingbare Voraussetzung sind. Von 1950-1967 beläuft sich der Umfang der technischen Hilfe im weitesten Sinne, also einschließlich privater Projekte, z.B. der Kirchen und der Bundeszuschüsse zu solchen Projekten und einschließlich der Ausbildung

1) Vgl. ebenda.

2) BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1965, a.a.O., S. 14. 1966 wurden die gesamten landwirtschaftlichen Produktionsmittel in Höhe von 12 Mio. DM als verlorene Zuschüsse gegeben. Vgl. BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, a.a.O., S. 27.

3) BMWZ; Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966. a.a.O., S. 14.

4) Vgl. ebenda.

von Praktikanten aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik, auf knapp 2,5 Mrd. DM.¹⁾ Die technische Hilfe im engeren Sinne, nur öffentliche, bilaterale Maßnahmen in den Empfängerländern - Bildungs- und Sozialstrukturhilfe also ebenfalls ausgeschlossen - belief sich bis Ende 1967 auf über 1,3 Mrd. DM.²⁾ Den größten Anteil erhielten mit 585 Mio. DM afrikanische Länder. Asiatische Länder empfangen knapp 480 Mio. DM technische Hilfe, europäische Entwicklungsländer 88 Mio. DM und lateinamerikanische schließlich 187 Mio. DM. In prozentualer Verteilung erhielt Afrika knapp 44 %, Asien 36 %, Lateinamerika 14 % und europäische Länder 6 % der technischen Hilfe. Auch hier gilt offensichtlich, daß Länder, die noch relativ am Anfang ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen, mehr technische Hilfe erhalten, um erst die menschlichen Ressourcen für den Produktionsprozeß einer diversifizierten Wirtschaft vorzubereiten. Der Einsatz der Mittel der technischen Hilfe erfolgt bevorzugt in den Bereichen gewerblich-industrieller Projekte mit knapp 40 % und in der Land-, Forst- und Fischwirtschaft mit 27 %.³⁾ 67 % der technischen Hilfe sind also im unmittelbar produktiven Bereich verwendet worden. Dagegen sind für Projekte des Verkehrs, des Kommunikationswesens und des Wohnungsbaus (einschließlich Städteplanung) nur 7,4 % bereitgestellt worden und für die soziale Infrastruktur (Gesundheitswesen, Informationswesen, allgemeine Verwaltung etc.) schließlich 25,6 %.⁴⁾ So zeigt sich hinsichtlich des Einsatzes der technischen Hilfe eindeutig, daß eine starke Präferenz für unmittelbar produktive Projekte besteht. Dennoch wird die technische Hilfe in der Regel als Zuschuß gewährt. Andererseits sollen die Empfängerländer aber - wie bereits zitiert - im Rahmen des Möglichen die in Landeswährung anfallenden Kosten selber tragen. Im Einzelfall wird man sich aber wohl gerade hier je nach gesamtwirtschaftlicher Situation (speziell Haushaltslage) flexibel verhalten.

1) Vgl. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II A 01/1, S. 2.

2) Vgl. ebenda, Tab. 3 und Tab. 4, S. 2 f.

3) Vgl. ebenda, S. 4, Tabelle 6.

4) Vgl. ebenda.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Prinzip der Bundesrepublik, Hilfe an Projekte gebunden zu vergeben, nur hinsichtlich des induzierten Importbedarfs aufgrund einer diversifizierten Wirtschaft nicht mehr eingehalten wird. Nur wo mit steigendem Entwicklungsstand der Bedarf an Maintenance Gütern wächst, ist sie bereit, projektungebundene Kapitalhilfe zu geben. Die Local-Cost Anteile von finanzierten Projekten sollen grundsätzlich vom Empfängerland getragen werden. Gestiegener Importbedarf in Abhängigkeit von Einkommenszuwachs aufgrund von Investitionen soll nur in Ausnahmefällen abgedeckt werden. Das gilt gleichermaßen für Kapital- und technische Hilfe. Aus Güterlieferungen oder eventuell der Konditionenspaltung anfallende Landeswährung (Counterpartfonds) werden in der Regel den Empfängerländern zur Finanzierung von Local Costs zur Verfügung gestellt. Der Umfang dieser Counterpartfonds ist aber gering, so daß es fast unökonomisch wäre, den Einsatz dieser Mittel als gesondertes Problem zu betrachten.

35 UdSSR

Stellvertretend für alle Ostblockländer soll hier die Hilfekonzep-
tion der Sowjetunion - soweit es das Thema betrifft - dargestellt
werden, wobei eingeschränkt werden muß, daß sich wegen der mangel-
haften Berichterstattung zwangsläufig nur ein recht unvollkommenes
Bild ergeben kann.

Von 1946-1966 soll der Gesamtumfang der Zusagen etwa 4,2 Mrd. US\$
für Kredite und 169 Mio. US\$ für verlorene Zuschüsse betragen ha-
ben.¹⁾ Die Hauptempfängerländer waren Indien mit etwas mehr als
1 Mrd. US\$, Ägypten (VAR) mit mehr als 800 Mio. US\$, Afghanistan
mit fast 500 Mio. US\$ und Indonesien mit 374 Mio. US\$. Die Diffe-
renz zwischen Zusagen und Auszahlungen ist beträchtlich, bzw. die
Pipeline, also die zeitliche Differenz zwischen Zusage und Auszah-
lung sehr lang. 1960 beliefen sich die russischen und chinesischen
Zusagen zusammen auf 1,165 Mrd. US\$, während nur 186 Mio. US\$ zur

1) Vgl. Goldman, Marshall I.; Soviet Foreign Aid, New York -
Washington - London 1967, S. 206.

Nach anderer Quelle betrugen die Gesamtzusagen von 1953-1965
nur 4,16 Mrd. US\$. S. Müller, Kurt; Die entwicklungspolitische
Konzeption des Sowjetblocks und Chinas - Kriterien und Schwer-
punkte. Vorschungsinstitut der Friedr. Ebert-Stiftung, Bad Go-
desberg 1965, S. 104.

zur Auszahlung gelangten. 1963 kehrte sich das Verhältnis um: die Zusagen betrugen nur noch 319 Mio. US\$, während die Auszahlungen auf 425 Mio. US\$ angestiegen waren.¹⁾

Die Motive für die sowjetische Wirtschaftshilfe stellen das Spiegelbild zur Supporting Assistance der USA dar. So wie diese u.a. vergeben wird, um den Auswirkungen von Ostblockhilfe entgegenzuwirken, wird die Hilfe der Sowjetunion geleistet, um bei Erreichung wirtschaftlichen Fortschritts die Ausbeutung durch imperialistische Mächte und ausländisches Monopolkapital zu überwinden, wobei dieser Effekt durchaus als humanitäres Anliegen verstanden wird.²⁾

Die Hilfe wird - wie sich bereits bei der Erwähnung des Gesamtumfangs gezeigt hat - fast ausschließlich als Kredit vergeben. Diese Kredite sind in der Regel mit 2 1/2 % verzinslich und haben Laufzeiten von 12 Jahren.³⁾ In Einzelfällen gibt es aber durchaus Abweichungen von diesen Normsätzen. Afghanistan erhielt z.B. sowohl bereits einen Kredit, der absolut zinsfrei war, als auch solche mit beträchtlich längeren Laufzeiten.⁴⁾

In den fünfziger Jahren scheint sich die Sowjetunion für die ökonomische Effizienz ihrer Projekte nicht interessiert zu haben. Im Rahmen der zugesagten Kredite wurden die Projekte finanziert, die von den Empfängerländern gewünscht wurden.⁵⁾ In neuer Zeit dürfte sich hier jedoch ein Wandel angebahnt haben: "According to Press reports, the USSR has begun to ask very searching questions before finally committing aid to projects in Kenya und India."⁶⁾ Nicht

1) Vgl. OECD; Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1956-1963, a.a.O., S. 56.

2) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 28.

3) Vgl. ebenda und Berliner, Joseph S.; Soviet Economic Aid, New York 1958, S. 257.

4) Vgl. Müller, Kurt; Die entwicklungspolitische Konzeption des Sowjetblocks und Chinas - Kriterien und Schwerpunkte, a.a.O., S. 108.

5) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 27; ebenso: Berliner, Joseph S.; Soviet Economic Aid, a.a.O., S. 152.

6) Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 29 f.

projektgebundene Hilfe scheint nur in extremen Ausnahmefällen ge-
währt zu werden, Kredite in Form von transferierbaren Devisen
scheinen völlig auszuscheiden.¹⁾ Diese projektgebundene Hilfe ist
außerdem strikt an Lieferungen aus der UdSSR gebunden. Das Schwer-
gewicht der sowjetischen Kapitalhilfe liegt eindeutig im industri-
ellen Sektor. Mehr als die Hälfte aller Zusagen bezogen sich auf
direkte industrielle Projekte, angefangen von relativ konsumfernen
wie Stahlwerke bis zu ausgesprochen konsumnahen wie die Fahrrad-
produktion, Zucker- und Textilfabriken etc. 11 % der Zusagen sol-
len auf den Bergbau, hier wohl besonders Prospektierung und Er-
schließung, gefallen sein, 27 % auf ökonomische Infrastruktur -
von Straßenbau bis Energiegewinnung - und 3 % schließlich auf
Hotels, Sportstadien und Krankenhäuser.²⁾ Abgesehen vom Stra-
ßenbau heißt das also, daß die Sowjetunion praktisch keine Pro-
jekte finanziert, die nicht rechenhafte Produktivität aufzuwei-
sen haben. Die soziale Infrastruktur scheint weitgehend außer
Betracht gelassen zu sein. Auch der ökonomischen Infrastruktur
wird offensichtlich bei weitem nicht soviel Bedeutung beigemess-
en wie der industriellen Produktion. Die eindeutige Präferenz
für Projekte des unmittelbar produktiven Bereiches scheint je-
doch keineswegs Dogma zu sein. Auch die Sowjetunion paßt sich
den Erfordernissen der Empfängerländer an. Das zeigt eindeutig
der Vergleich hinsichtlich der Mittelverwendung zwischen Indien
und Afghanistan. Von 1955-1961 erhielt Indien Rahmenzusagen in
Höhe von 806 Mio. US\$, die bis zur Höhe von 596 Mio. US\$ mit
Projektverträgen ausgefüllt wurden. 72 Mio. US\$ waren darin für
vier Energieprojekte vorgesehen, alle weiteren Projekte waren
solche des Bergbaues oder der Industrie.³⁾ 12 % der Zusagen ent-
fielen dementsprechend auf den Bereich der ökonomischen Infra-
struktur. Alle anderen Zusagen betrafen den Bereich Bergbau und
Industrie. Für soziale Infrastruktur wurden keine Zusagen ge-
geben.

1) Vgl. Goldman, Marshall I.; Soviet Foreign Aid, a.a.O., S. 78.

2) Vgl. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II D 03 SU, S.2.

3) Vgl. Goldman, Marshall I.; Soviet Foreign Aid, a.a.O., S.
102 f.

Im Gegensatz dazu wurden in Afghanistan neben Zusagen für industrielle und Bergbauprojekte in erheblichem Umfang Straßenbau, Energiewesen, Kommunikationswesen, Bewässerungsvorhaben, Ausbildungsprojekte usw. gefördert.¹⁾ Es wurde also Kapitalhilfe für Projekte in allen drei Bereichen zugesagt.

Da normalerweise die Kredite der Sowjetunion strikt an Lieferungen aus der UdSSR gebunden sind, ist der Kredit natürlich auch an den direkten Importgehalt des Projektes gebunden. Die in Landeswährung zu finanzierenden inländischen Ressourcen müssen in der Regel vom Empfängerland selber entlohnt werden.²⁾ Ein gutes Beispiel, daß die Sowjetunion auch in diesem Punkt nicht starr am Prinzip festhält, ist wiederum Afghanistan. 1958 wurde ein Teilkredit von 16 Mio. US\$, der wegen verschiedener Schwierigkeiten nicht seinem eigentlichen Verwendungszweck zugeführt werden konnte, umgewandelt in einen Local Currency Kredit, mit dem aus der UdSSR Öl, Zucker und Margarine importiert werden konnten. Die Gegenwertmittel wurden zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile bei der Errichtung einer Autoreparaturwerkstätte eingesetzt.³⁾ 1962 erhielt Afghanistan zum zweiten Mal einen solchen Kredit in Höhe von 12 Mio. US\$, und es ist außerdem bekannt, daß die UdSSR mehrere Male in nicht unbeträchtlichem Umfang Weizen geliefert hat. Andererseits scheint die UdSSR jedoch nicht geneigt zu sein, Extrahilfe zu leisten, nur weil ein Empfängerland den ihm zufallenden Landeswährungsanteil nicht aufbringen kann. Wird ein Projekt der sowjetischen Kapitalhilfe von solchen Schwierigkeiten betroffen, so sind sie eher geneigt, das Projekt zeitlich zu strecken, um so dem Empfängerland die Mittelaufbringung zu erleichtern.⁴⁾ Für die Sowjetunion hat dieses Vorgehen den Vorteil, daß sie ihre Leistungen ebenfalls über einen längeren Zeitraum gestreckt erbringen kann.

1) Eine genaue Aufteilung läßt sich nach dem vorliegenden Material nicht vornehmen.

2) Vgl. Berliner, Joseph S.; Soviet Economic Aid, a.a.O., S. 31.

3) Vgl. Goldman, Marshall I.; Soviet Foreign Aid, a.a.O., S. 117.

4) Diese Ansicht vertrat 1963 der Leiter der Techno Export in Kabul.

Die Gegenwertmittel, die aus den oben erwähnten Versorgungshilfen resultieren, werden in den meisten Fällen als allgemeine Budgethilfe dem Empfängerland zur Verfügung gestellt. Die Aufbringung der Landeskostenanteile eines speziellen Projektes wird hingegen als Sache des Empfängerlandes angesehen.¹⁾ Ob das - ähnlich wie in der westlichen Welt - als ein Indikator für den Selbsthilfewillen des entsprechenden Entwicklungslandes angesehen wird, läßt sich nicht entscheiden. Alle sowjetischen Kredite werden durch Warenlieferungen des Empfängerlandes an die UdSSR getilgt.²⁾ In vielen Fällen wird die Gegenlieferung bereits festgelegt, wenn die Kreditvereinbarung getroffen wird. Das Empfängerland zahlt in Landeswährung Tilgungsraten plus Zinsen auf ein Konto der Sowjetunion bei der Zentralbank des Entwicklungslandes ein, das die UdSSR dann ihrerseits belastet, wenn sie importiert. Ähnlich wie die USA werden jedoch auch Ausgaben der Sowjetunion im Lande von diesen Konten bestritten. Ergeben sich bei diesen Tilgungen Schwierigkeiten, z.B. in der Form, daß das Warenangebot zu gering ist und dementsprechend dem Deponieren der Landeswährung der reale Export nicht folgen kann, so verfügt die UdSSR - genau wie die USA - über Local Currencies. Für diesen Fall soll vorgesehen sein, daß die Rückzahlung dann in frei konvertierbarer Währung zu erfolgen habe.³⁾ Dementsprechend scheint die UdSSR auf jeden Fall auf Rückzahlung zu bestehen, sei es in Form von Gütern, die von dem aus sowjetischer Hilfe erstellten Projekt produziert werden,⁴⁾ sei es mit Rohstoffen oder sogar in Form von Devisen. Von der Möglichkeit, die Landeswährung im eigenen Besitz wieder auszuleihen wie die USA, scheint kein Gebrauch gemacht zu werden.

-
- 1) Ebenfalls Auskunft des Leiters der Techno Export. Die gleiche Auffassung äußerte in einem separaten Gespräch ein russisches Mitglied des UN-Beratungsteams im afghanischen Planungsministerium.
 - 2) Vgl. dazu Berliner, Joseph S.; Soviet Economic Aid, a.a.O., S. 161 f.
 - 3) Vgl. Müller, Kurt; Über Kalkutta nach Paris? Strategie und Aktivität des Ostblocks in den Entwicklungsländern. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedr.-Ebert-Stiftung. A. Sozialwissenschaftliche Schriften, Hannover 1964, S. 160.
 - 4) Das ist z.B. in Afghanistan mit Erdgas der Fall.

36 Großbritannien und Frankreich

Frankreich und England sind nach den USA die beiden Länder innerhalb der OECD, von denen das meiste Kapital in Entwicklungsländer fließt. 1966 betrugen die öffentlichen und privaten Gesamtleistungen bilateral und an multilaterale Stellen der USA 4,613 Mrd. US\$, Frankreichs 1,289 Mrd. US\$ und Englands 973 Mio. US\$ und der Bundesrepublik 738 Mio. US\$.¹⁾ Die Entwicklungshilfe wird von diesen Ländern jedoch nicht nur unter anderen Motiven vergeben, sondern das Programm ist auch anders konzipiert als das der USA und der Bundesrepublik. Sowohl Frankreich wie England leisten den übertragenden Teil ihrer Hilfe an die Länder, die früher in kolonialer Abhängigkeit von ihnen standen oder sich heute noch befinden. Unmittelbare Folge dieser engeren Beziehung zwischen Industrie- und Entwicklungsland scheint zu sein, daß der Fluß von privatem Kapital höher ist als bei den Ländern ohne jede koloniale Beziehung. So betrug 1966 der Anteil der privaten Leistungen für die USA nur 21 % und für die Bundesrepublik 34 %. Für Frankreich bestanden die Gesamtleistungen zu 44 % aus privaten Kapitalleistungen und für England sogar zu 48 %.²⁾ Trotz einer nahezu gleichartigen Interessenlage beider Länder gegenüber einer Reihe von Entwicklungsländern, die früher in kolonialer Abhängigkeit von ihnen gestanden haben, zeigen die Hilfeprogramme beträchtliche Differenzen.³⁾ Die Entwicklungshilfekonzeption Großbritanniens ähnelt heute doch weit mehr denen der USA und der BRD als der Frankreichs.

England sah es als seine Aufgabe an, die Kolonien innerhalb des Commonwealth zu einer selbstverantwortlichen Regierung zu führen.⁴⁾ Hilfe wurde den Kolonien hauptsächlich aus dem "Colonial Development and Welfare Fund" gewährt, die überwiegend die Form von Zuschüssen hatte und nur niedrig verzinslich war, wenn sie

1) Vgl. OECD; Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen, Jahresprüfung 1967, a.a.O., S. 258 (Tab. 1 des statistischen Anhangs).

2) Vgl. ebenda, S. 82, Tab. IV.1.

3) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., Sp.38.

4) Vgl. Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 788.

als Kredit vergeben wurde.¹⁾ Für Länder, die bereits ihre Unabhängigkeit erlangt hatten, war Hilfe unter dem "Export Credit Guarantee Act" vorgesehen.²⁾ Der Umfang der Kredite unter dieser Kategorie war bis 1958 nicht bedeutend. Dann wurden unter dem Export Credit Guarantee Act die sogenannten "Commonwealth Assistance Loans" eingeführt. Diese Kredite sind liefer-, aber oftmals nicht projektgebunden. Sie sind langfristig, tilgungsfreie Jahre werden in der Regel zugesagt. Der Zinssatz entspricht der "British Government Borrowing Rate"³⁾ plus 1/4 %. Zu den gleichen Bedingungen, aber offensichtlich als reine Programmhilfe werden den Kolonien seit 1959 Kredite zur Verfügung gestellt.⁴⁾ Daneben existiert noch die "Commonwealth (früher Colonial) Development Corporation", die zwar ihre Mittel weitgehend aus dem Haushalt der britischen Regierung zugewiesen erhält, aber nach rein kommerziellen Gesichtspunkten in Kolonien und Commonwealthländern investiert.⁵⁾ Die technische Hilfe schließlich untersteht einem gesonderten "Department of Technical Cooperation" und wird ausschließlich in der Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse gewährt.⁶⁾ Die gesamte Hilfe Großbritanniens wird seit 1964 vom "Overseas Development Ministry" koordiniert. Lediglich die Tätigkeit der Commonwealth Development Corporation fällt nicht in den Amtsbereich dieses Ministeriums, außerdem bestimmte multilaterale Leistungen sowie Haushaltszuschüsse an abhängige Gebiete.⁷⁾

Von 1962 bis 1966 bestand die öffentliche Hilfe Englands zu 46 % aus Krediten, zu 51 % aus nicht rückzahlbaren Zuschüssen, zu 14 % aus technischer Hilfe - ebenfalls in Form von Zuschüssen - und zu 9 % in Beiträgen zu internationalen Organisationen (s. Tabelle II, 17). Über 50 % der Gesamthilfe wurde also in Form von Zuschüssen geleistet. 1965 liefen 88,5 % und 1966 87,4 % der öffentlichen bilateralen Hilfe an Commonwealthländer oder abhängige Gebiete (s. Tabelle II, 18). Die Commonwealthländer erhalten die ihnen zuflie-

1) Vgl. Overseas Development Institute; British Aid - 1, Survey and Comment, London 1963, S. 24 (im folgenden zitiert als: ODI; British Aid - 1)

2) Vgl. ebenda, S. 25.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. ebenda, S. 24.

5) Vgl. ebenda, S. 25.

6) Vgl. ebenda, S. 24.

7) Vgl. OECD; Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961-1965, a.a.O., S. 84.

Bende Hilfe zu einem relativ höheren Anteil als Grants und technische Hilfe als die "Foreign Countries". 1965 erhielten die Commonwealthländer ihre Hilfezusagen zu 46 % als Kredite, zu 36 % als Zuschüsse und zu 18 % als technische Hilfe. Länder außerhalb des Commonwealth erhielten dagegen zu 60 % Kredite, 27 % Zuschüsse und 13 % technische Hilfe.¹⁾ 1966 wurde generell der Anteil der Kredite im Vergleich zu den Grants höher, aber auch die relative Position der Nicht-Commonwealthmitglieder verschlechterte sich gegenüber den Mitgliedsstaaten.

Hinsichtlich der regionalen Verteilung zeigt sich, daß natürlich in die Gebiete besonders viel Hilfe fließt, in denen Kolonien oder Commonwealthländer liegen. Dementsprechend steht in den Jahren 1965 und 1966 Afrika mit einem Anteil von 41 % am gesamten Hilfeaufkommen an der Spitze, gefolgt von Asien mit 33 %, Europa und dem Mittleren Osten mit 16 %, Zentral- und Südamerika mit 8 % und schließlich Ozeanien mit 2 % (s. Tabelle II,19). Obwohl sich kein programmatischer Anhaltspunkt dafür finden läßt, daß die Hilfeleistungen entsprechend dem Entwicklungsstand der Empfängerländer auf Kredite, Zuschüsse und technische Hilfe verteilt werden sollen, sieht es zumindest unter Berücksichtigung von Asien und Afrika fast so aus. Afrika erhält Hilfe zu 40 % als Kredit, zu 34 % als Zuschuß und zu 26 % als technische Hilfe. Asiatische Länder - vor allem natürlich Indien, Pakistan und Malaysia - erhalten zu 79 % Kredite, zu nur 13 % Zuschüsse und zu 8 % technische Hilfe. Hier spielt der relativ fortgeschrittene Entwicklungsstand solcher Länder wie Indien und Pakistan im Vergleich zu vielen afrikanischen Ländern sicherlich eine Rolle. Der extrem hohe Anteil von Zuschüssen für Ozeanien dürfte wohl damit zu begründen sein, daß es sich hier zum größten Teil um noch abhängige Gebiete handelt. Ähnliches dürfte für den Mittleren Osten gelten, zu dem unter anderem auch Aden gehört. In dieser Region sind aber vor allem solche Länder

1) Der Unterschied in Hinsicht auf Kredite und Zuschüsse für unabhängige Commonwealthländer und Kolonien ist allerdings noch viel größer. Von 1954 - 1963 erhielten die ersteren dreimal soviel Kredite wie Zuschüsse, während die Kolonien ihre Hilfe zu drei Fünftel als Zuschüsse bezogen.
Vgl. Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., Sp. 789.

wie Syrien und Jordanien Hauptempfänger, deren Entwicklungsstand nicht besonders fortgeschritten ist.

Die öffentliche bilaterale finanzielle Hilfe Englands war von 1964 bis 1966 nur zu 41 % projektgebunden und zu 59 % nicht projektgebunden¹⁾ (s. Tabelle II,20). Eine besondere Präferenz für bestimmte Projektarten läßt sich nicht feststellen. Das Overseas Development Institute plädiert allerdings seit 1966 angesichts des Nahrungsmitteldefizits in vielen Ländern und angesichts des Bevölkerungswachstums dafür, dem landwirtschaftlichen Sektor verstärkte Aufmerksamkeit zuzuwenden.²⁾ Darüber, ob die projektgebundene Hilfe in stärkerem Maße unmittelbar produktiven Projekten zufließen soll oder aber der Infrastruktur, ist keine Aussage gemacht. Auch die Zinshöhe der einzelnen Kredite gibt dafür keinen Anhaltspunkt. Richtete sich der Zinssatz der Kredite früher hauptsächlich nach dem Diskontsatz, so wird er heute weitgehend unter Berücksichtigung der Zahlungsbilanzlage des Empfängerlandes festgelegt. Die Verschuldungslage des Empfängerlandes wird als besseres ökonomisches Kriterium für die Festsetzung des Zinssatzes betrachtet als die Natur des Projektes, für das der Kredit bestimmt ist.³⁾

Die in Tabelle II,20 vorgenommene Aufteilung der projektgebundenen Hilfe auf Projektbereiche für die Jahre von 1964 - 1966 ist aufgrund der Tatsache, daß der größte Anteil (42 %) nicht zugerechnet worden ist, nicht aussagekräftig. Angesichts dieses hohen Restpostens kann auch nicht annähernd gesagt werden, in welchen der drei Bereiche nun wieviel Kapital geflossen ist. Für 1965 berichtet das Overseas Development Institute,⁴⁾ daß von 44 Mio.£ projektgebundener Kapitalhilfe 7 Mio. für Mehrzweckprojekte, 9 Mio. für Transport und Kommunikation, 5 Mio. für Industrie, 13 Mio. für Landwirtschaft, 3 Mio. für Energie, 2 Mio. für Erzie-

1) 1965 waren von 145 Mio.£ der gesamten bilateralen Hilfe nur 44 Mio.£ projektgebunden. Vgl. Overseas Development Institute; Review - 1, British Development Policies 1966, London 1966, S. 32 (im folgenden zitiert als: ODI; Review-1)

2) Vgl. ebenda, S. 46 f. und ebenso: Overseas Development Institute; Review - 2, British Development Policies, Needs and Prospects 1968, London 1968, S. 39 ff. (im folgenden zitiert als: ODI; Review - 2).

3) Vgl. ODI; Review - 1, a.a.O., S. 30.

4) Vgl. ebenda, S. 32.

hung und 1 Mio.£ für das Gesundheitswesen bestimmt waren. Nahezu 10 %, nämlich 4 Mio.£, waren also auch in diesem Jahr keinem Sektor zugerechnet worden. Ausgehend von der Annahme, daß die Projekte in Industrie und Landwirtschaft die unmittelbar produktiven darstellen, Energie Transport und Kommunikation die bedingt produktiven und schließlich Erziehung und Gesundheitswesen die soziale Infrastruktur, ergäbe sich eine Investitionsverteilung von 45 % im Bereich (1), 30 % im Bereich (2) und 7,5 % im Bereich (3): also ein völlig anderes Bild, als die Tabelle II,20 zeigt.

Da die Hilfe an die Kolonien in großem Umfang als Budgethilfe gegeben wurde, bestand bis zur Unabhängigkeit stets eine Möglichkeit, die Local Costs von Entwicklungsprojekten mit zu finanzieren. In dem Umfang jedoch, in dem die unabhängig gewordenen Commonwealthländer mehr Kredite und möglicherweise auch noch projektgebundene Kredite erhalten, wird natürlich das Problem relevant. Das Overseas Development Institute betont denn auch die Notwendigkeit, Local Costs zu finanzieren; besonders für die afrikanischen Länder, in denen "the local costs problem is a particular formidable obstacle to balanced development".¹⁾ Da andererseits jedoch auch heute noch die Hilfe an die Commonwealthländer zu einem guten Teil projektungebunden vergeben wird, so kann das Problem im Rahmen der britischen Kapitalprojekthilfe eigentlich nicht mehr gravierend sein. 1963 diente z.B. über die Hälfte der Kapitalhilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen.²⁾ Problematisch dabei ist für Großbritannien, wie es seine Lieferbindung einhalten soll, wenn z.B. zur Abdeckung der induzierten Nachfrage aus Local Costs Nahrungsmittel benötigt werden, die England nicht liefern kann.

Die Entwicklungshilfeleistungen Frankreichs fließen in noch stärkerem Maße als die Englands in solche Länder, zu denen aufgrund kolonialer Vergangenheit enge Bindungen bestehen. Im Jahr 1965 wurden mehr als 90 % der französischen Entwicklungshilfe an Länder der Franc-Zone geleistet.³⁾ Dabei hat - zumindest in der Vergangenheit - der Grundsatz gegolten, "die Hilfe nach dem Grad der

1) Vgl. ebenda, S. 42.

2) Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., Sp. 789.

3) Vgl. OECD; Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer, 1961-1965, a.a.O., S. 79.

politischen Bindung an Frankreich abzustufen.¹⁾ Noch 1961 war "die Unterstützung für die überseeischen Departments doppelt so hoch wie die für die Territorien, und diese wiederum erhielten dreimal soviel Hilfe wie die unabhängigen Staaten innerhalb der Franc-Zone".²⁾

Trotzdem besteht ein wesentlicher Unterschied zur Konzeption der Entwicklungshilfe Großbritanniens. Das Ziel der Bemühungen Frankreichs zielte nicht so sehr darauf ab, selbstverantwortliche Staaten zu schaffen, sondern vielmehr die unabhängig gewordenen Gebiete in einem von Frankreich geführten Staatenbund zu integrieren.³⁾

Von einer Entwicklungshilfekonzeption nach entwicklungspolitischen Kriterien kann im Falle Frankreichs kaum die Rede sein. Entsprechend den bereits erwähnten politischen Interessen wird die Hilfe auf jeden Fall nicht nach Entwicklungsstand eines Empfängerlandes vergeben. Bevorzugte Gruppe innerhalb der Entwicklungsländer sind die ehemaligen Kolonialgebiete im frankophonen Afrika, zu denen die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bindungen noch am stärksten sind.⁴⁾ Diese Länder haben in der Vergangenheit in hohem Umfang Budgethilfe erhalten, die natürlich weder einer Liefer- noch einer Projektbindung unterworfen werden konnte. Eine zweite bedeutende Gruppe bilden die sogenannten privilegierten Staaten, die in der Vergangenheit in einer besonderen Abhängigkeit von Frankreich gestanden haben. Diese Länder brauchen nicht unbedingt der Franc-Zone anzugehören. Für sie wurde 1962 ein sogenanntes "erweitertes Programm" eingeführt,⁵⁾ aus dem in der Form von Zuschüssen vor allem technische Hilfe und langfristige Projekte finanziert werden. Im Rahmen dieses erweiterten Programms sollen die Empfängerländer Eigenleistungen in gleicher Höhe wie Frankreich erbringen.⁶⁾ Eine dritte Gruppe bilden die "traditio-

1) Woll, Arthur; Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe, a.a.O., Sp. 793.

2) ebenda.

3) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 38.

4) Vgl. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II B 03/1, S. 2.

5) Vgl. ebenda, II B 03/3, S. 6.

6) Vgl. ebenda.

nell unabhängigen Staaten", die also nie in kolonialer Abhängigkeit von Frankreich standen, die erst seit jüngster Zeit in das Hilfeprogramm mit einbezogen wurden.¹⁾

Die bilaterale öffentliche Hilfe Frankreichs besteht auch heute noch zum Überwiegenden Teil aus Zuschüssen. Der Anteil der Kapitalhilfekredite betrug 1964 nur 20 %, 1965 15 %, 1966 12 % und 1967 wieder 15 %.²⁾ Diese Kredite sind strikt liefergebunden, soweit sie nicht zur Finanzierung von Landeswährungskosten eingeplant sind.³⁾ Werden Zuschüsse zur Investitionsfinanzierung eingesetzt, so sind sie hauptsächlich für Infrastrukturprojekte vorgesehen.⁴⁾ Die Leistungen Frankreichs an die Länder außerhalb der Franc-Zone - Hauptempfänger waren 1965 Brasilien, Chile, Kambodscha, Laos, Vietnam, Indien und Pakistan - bestanden ausschließlich aus staatlich verbürgten privaten Exportkrediten, deren Zinsen staatlich subventioniert wurden.⁵⁾

Über die Investitionsverteilung auf Sektoren ist keine Übersicht zu gewinnen. Lediglich im Jeanneney-Bericht wird eine Übersicht über die Mittelverwendung des "Fonds d'aid et de coopération" für die Jahre 1961, 1962 und 1964 gegeben.⁶⁾ Danach betrugen die Mittel für unmittelbar produktive Vorhaben 1961 nur 26 %, stiegen aber bis 1963 auf 42 % an. Im Bereich der Infrastruktur wurden 1961 20 %, 1962 23 % und 1963 32 % investiert, während dem Bereich der sozialen Infrastruktur (auch einschließlich allgemeiner Untersuchungen) in diesen Jahren 48 %, 43 % und 26 % zufielen.

1) Vgl. ebenda, II B 03/1, S. 5.

2) Vgl. ebenda, II B 02, S. 1. Die bilaterale öffentliche Nettohilfe betrug in diesen Jahren: 1964 810,4 Mio. US\$, 1965 724,5 Mio. US\$, 1966 716,2 Mio. US\$ und 1967 772,3 Mio. US\$.

3) OECD; Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961-1965, a.a.O., S. 80.

4) Vgl. ebenda.

5) Vgl. ebenda. Da diese Art der "Kapitalhilfe" strikt liefergebunden ist, nahmen z.B. Indien und Pakistan sie kaum in Anspruch, s. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II B 03/3, S. 7.

6) Vgl. deutsche Übersetzung des Jeanneney-Berichtes in: Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II B 20/1, S. 24.

Dazu bemerkt der Jeanneney-Bericht, daß eine Verteilung, die weniger als 50 % der Mittel den unmittelbar produktiven Bereichen zukommen läßt, zwar auf lange Sicht zweifellos eine gewisse Rechtfertigung hätte, andererseits aber die lokalen Finanzen der Empfängerländer stark belastet.¹⁾ Voraussetzung sei deswegen, daß entweder die öffentlichen Steuern erhöht würden oder aber Budgethilfe für den Haushaltsausgleich gegeben würde.²⁾ Angesichts der hohen nicht rückzahlbaren Zuschüsse bei der französischen Entwicklungshilfe erscheint diese Befürchtung des Jeanneney-Berichtes erstaunlich. Im Bericht wird jedoch darauf hingewiesen, daß durch die Erlangung der Unabhängigkeit natürlich die Empfängerländer auch in der Verwendung projektungebundener Entwicklungshilfemittel freier geworden seien und eine Kontrolle der Mittelverwendung durch Frankreich nicht mehr gegeben sei.³⁾ Es läßt sich vermuten, daß durch diesen Hinweis auf das Local Cost Problem der Bericht auf zukünftige Fragen, die mit einer stärkeren Projektbindung auftreten können, hinweisen will.

Insgesamt läßt sich wohl sagen, daß das Local Cost Problem für Frankreich nicht relevant ist, schon allein, weil die Hilfe zum größten Teil in Form von Zuschüssen vergeben wird, von denen wiederum ein Teil Budgetzuschüsse darstellt. Der Anteil der Kapitalprojekthilfe, der auf den direkten Importgehalt von finanzierten Projekten entfällt, hat in Afrika nur 20 % betragen.⁴⁾ "It is claimed that there is absolutely no restriction on the amount of aid which may be spent on local labour and local materials..."⁵⁾ Mit dem Rückgang der Budgetzuschüsse jedoch scheint auch Frankreich darauf zu bestehen, daß die Empfängerländer im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Leistungen erbringen, die keine Devisenbelastung darstellen.⁶⁾

1) Vgl. ebenda.

2) Zu der Tatsache, daß insgesamt so wenig Mittel der französischen bilateralen Hilfe in direkt produktive Vorhaben fließen, wird behauptet, daß französische Industrieinteressen, deren Hauptabsatzmärkte in Afrika liegen, dagegen gesprochen hätten. Vgl. Hayter, Teresa; French Aid, London 1966, S.184.

3) Vgl. Jeanneney-Bericht, a.a.O., S. 35.

4) Vgl. Hayter, Teresa; French Aid, a.a.O., S. 52.

5) ebenda.

6) Vgl. Handbuch der Entwicklungshilfe, a.a.O., II B 03/1, S.6f.

Für die Gesamtheit der OECD/DAC-Mitgliedstaaten läßt sich feststellen, daß der Anteil der projektgebundenen Hilfe gegenüber der ungebundenen Hilfe zurückgeht. Von 1965 auf 1966 stieg der Anteil der nicht projektgebundenen Hilfe von 41,8 auf 49,7 %, während der Anteil der projektgebundenen Hilfe von 21,3 auf 16,8 % zurückging.¹⁾ Auch das DAC vertritt die Auffassung, daß Länder, die bereits fortgeschrittener auf dem Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung sind, mehr Programmhilfe erhalten sollten, um die notwendigen Importe zur Aufrechterhaltung der laufenden Produktion durchführen zu können.²⁾

Die Kapitalprojekthilfe der DAC-Migliedsländer entfiel im Durchschnitt der Jahre von 1962-1966 zu über 40 % auf wirtschaftliche Infrastruktur, zu etwa 25 % auf Industrie und Bergbau, zu etwas mehr als 10 % auf landwirtschaftliche Projekte und der Rest auf soziale und administrative Infrastruktur.³⁾ Der Anteil der Hilfeleistungen für Projekte im unmittelbar produktiven Bereich (Landwirtschaft und Industrie) betrug also nur 35 %. Der hohe Anteil der ökonomischen Infrastruktur mit 40 % enthält natürlich auch Mittel, die für den Straßenbau eingesetzt wurden. Es handelt sich bei dieser Kategorie also nicht ausschließlich um den Bereich der "bedingt self-liquidating"-Projekte.

Kritik hinsichtlich dieser Mittelverteilung wird vom DAC nur in bezug auf den geringen Anteil der Landwirtschaft und den zu hohen Anteil des Transportsektors geübt.⁴⁾ Das DAC ist der Ansicht, daß bei der sich verschlechternden Nahrungsmittelversorgung in den Entwicklungsländern und vor allem angesichts der beherrschenden Stellung der Landwirtschaft in der Wirtschaft der Entwicklungsländer die Anstrengungen hier verstärkt werden müßten. Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, daß gerade Projekte der Infrastruktur indirekt auch die landwirtschaftlichen Projekte fördern, schätzt das DAC, daß der landwirtschaftliche Sektor nur einen Anteil an

1) Vgl. OECD; Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen, Jahresprüfung 1967, a.a.O., S. 183.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. ebenda, S. 184 f.

4) Vgl. ebenda, S. 185 f.

den Gesamtaufwendungen für Projekthilfe, nicht projektgebundene Hilfe und technische Hilfe von ca. 10 % hat.¹⁾ Umgekehrt wird vom DAC behauptet, daß dem Verkehrssektor zuviel Mittel zugeflossen sind. "... der häufig nur geringe Nutzen marginaler Verkehrsprojekte läßt eine Umverteilung der Mittel als notwendig erscheinen".²⁾ Es wird vorgeschlagen, 10 % des Kapitaleinsatzes im Verkehrssektor dem Nachrichtenwesen zuzuleiten, da in diesem Bereich ein unmittelbarer Beitrag zur Entwicklung geleistet würde.³⁾

Die sektorale Kapitalallokation ist ein Problem der Planung in Abhängigkeit von den jeweiligen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Daß es unmöglich ist, nur in unmittelbar produktiven Projekten zu investieren, bedarf keiner Diskussion. Engpässe im gesamten Infrastrukturbereich sind ja gerade ein Kriterium der wirtschaftlichen Unterentwicklung. Wird jedoch bevorzugt und unter Vernachlässigung des unmittelbar produktiven Bereiches in die Infrastruktur investiert, so müssen sich zwangsläufig güterwirtschaftliche Ungleichgewichte einstellen. Weder der Export noch die inländische Realversorgung aus inländischer Produktion werden durch Infrastrukturinvestitionen unmittelbar gefördert. Werden diese nicht unmittelbar produktiven Investitionen darüber hinaus noch aus Defizitfinanzierung und nicht aus Steuern getragen, so sind inflationäre Preisauftriebe unausweichlich. Die Verwendung der Kapitalprojekthilfemittel, wie sie der OECD-Bericht aufzeigt, scheint nicht auf diese Problematik abgestellt zu sein. Das Problem der Finanzierung der Eigenwährungsanteile muß deshalb zwangsläufig auftreten.

4. Kapitel: Nicht projektgebundene Hilfe - Das Entstehen von Gegenwertmittelfonds

Das Local Cost Problem der Entwicklungsländer entsteht - wie sich gezeigt hat - weil die Ressourcenübertragung zum großen Teil in

1) Vgl. ebenda.

2) ebenda, S. 186.

3) Diese Empfehlung des DAC geht auf eine Untersuchung der Brookings Institution zurück: Final Report, Transport Research Programme, Washington, June 1967.
Vgl. OECD; Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen, Jahresprüfung 1967, a.a.O., S. 187.

einer Form vorgenommen wird, die es den Empfängerländern nur erlaubt, diese Ressourcen für zu importierende Produktionsfaktoren einzusetzen. Die Aufhebung der entsprechenden Auflagen - wie Projekt- oder Lieferbindung - und eine Kapitalübertragung in Form von frei verfügbaren Devisen würde das Problem nicht entstehen lassen. Von Seiten der Entwicklungshilfe gebenden Nationen und Institutionen ist jedoch weitgehend vorgezogen worden, die Kapitalprojekthilfe so zu ergänzen, daß praktisch eine Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen geleistet wurde. Die beiden hauptsächlich in Betracht kommenden Formen, Maintenance Support und Commodity Aid, erhöhen die Angebotselastizität der empfangenden Volkswirtschaften, ohne die eigenen Devisenreserven zu belasten, und führen dabei häufig zur Akkumulation von Gegenwertmitteln, die zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen eingesetzt werden sollen. Diese Instrumente und ihre Auswirkung werden im folgenden betrachtet.

"Foreign aid generates local currency whenever it can be sold in the recipient country."¹⁾ Das gilt für Realtransfers wie für monetäre Transfers, für Kapitalhilfe wie für technische Hilfe. Lediglich in zwei Fällen ist der potentielle Verkauf gegen Eigenwährung im Empfängerland nicht möglich: erstens, wenn die transferierten Güter der nationalen Vorratshaltung oder - im Falle der monetären Transfers - die konvertierbaren Währungen der Devisenreserve zugeführt werden. Zweitens, wenn Güter verschenkt werden, z.B. Nahrungsmittel zur Linderung akuter Notstände.

Der Umfang, in dem Entwicklungshilfeleistungen verkauft werden können, ist jedoch naturgemäß beschränkt. So wird es unmöglich sein, Kapitalgüter zu verkaufen, die zur Erstellung von Infrastruktur bereitgestellt werden. Ebenso unwahrscheinlich ist es, daß Leistungen im Rahmen der technischen Hilfe, z.B. die Arbeit von ausländischen Experten, gegen einen ihrem Knappheitsgrad entsprechenden Preis in Entwicklungsländern verkauft werden können. Soweit jedoch der Staat nicht selber als Unternehmer auftritt, ist jede Entwicklungshilfeleistung, die in rentablen Projekten zum Einsatz gelangt, verkäuflich und führt damit zur Bildung

1) Lachmann, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 2

von Gegenwertmittelfonds. Das würde jedoch bedeuten, daß - zwar bei Erhöhung der real zur Verfügung stehenden Ressourcen - die inländischen finanziellen Ressourcen in dem Maße vermindert werden, wie ausländisches Kapital der inländischen Wirtschaft zur Verfügung gestellt wird. Der Einsatz inländischer realer Ressourcen könnte dementsprechend - da finanzielle Ressourcen zu ihrer Entlohnung anderweitig gebunden sind - eingeschränkt werden.

Da Entwicklungshilfe jedoch gegeben wird, um den Gesamtbestand der Ressourcen zu erhöhen, wird Kapitalprojekthilfe nicht so geleistet, daß sie zu einer Bildung von Gegenwertmittelfonds führt. Eine Ausnahme bildet das Verfahren der Konditionenspaltung, vor allem bei der sogenannten Projekthilfe auf "Wholesale-Basis" über Entwicklungsbanken. Zumindest in Höhe der Zinsdifferenz - also Differenz zwischen dem Projektzins des Projektträgers gegenüber der Entwicklungsbank und dem Zins des Kapitalhilfekredites, den das Empfängerland zu leisten hat - entstehen Gegenwertmittel in Landeswährung. Denkbar ist natürlich auch, daß der Projektträger in Höhe des ihm zur Verfügung gestellten Devisenkredites Landeswährung an die Entwicklungsbank abführen muß. In dem Falle würde also der gesamte Projektkredit plus Zinsdifferenz aus der Konditionenspaltung als Gegenwertmittel bei der Entwicklungsbank entfallen. Als weitere Ausnahme besteht noch die Möglichkeit, daß ein Projektkredit Local Cost Anteile mitfinanziert. Der Teil des Devisenkredites, der zur Abdeckung der Eigenwährungsanteile des Projektes dienen soll, wird entweder für den Import von Konsumgütern eingesetzt oder der Devisenreserve zugeführt. In beiden Fällen führt der Kredit zur Bildung eines Gegenwertmittelfonds. Die importierten Konsumgüter werden im Inlandsmarkt angeboten; in Höhe der zusätzlichen Devisenreserve werden Local Currencies bereitgestellt, um den Eigenwährungsanteil des Projektes zu finanzieren.

Dementsprechend ist die nicht projektgebundene Hilfe "the normal, dominant source of counterpart funds".¹⁾ Diese nicht projektgebundene Hilfe wird von den westlichen Industrieländern, die eigentlich das Prinzip der Projektbindung vertreten, besonders den Ländern gewährt, die bereits Fortschritte hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung erzielt haben und Hilfe zur Aufrechter-

1) ebenda, S. 4.

haltung ihrer laufenden Produktion benötigen.¹⁾ Sofern jedoch nicht projektgebundene Hilfe als Programmhilfe zur Durchführung eines Teil- oder auch des Gesamtplanes geführt wird, muß sie nicht unbedingt ausschließlich zur Aufrechterhaltung der laufenden Produktion eingesetzt, sondern kann durchaus für Nettoinvestitionen verwendet werden. Für diesen Teil der projektgebundenen Hilfe - der quantitativ allerdings wohl kaum erfaßbar ist - würde dann hinsichtlich der Bildung von Gegenwertmittelfonds dasselbe gelten wie für die Kapitalprojekthilfe.

Neben dieser Maintenance-Hilfe ist es besonders die Nahrungsmittelhilfe, wie die Lieferung von landwirtschaftlichen Überschußgütern unter dem Public Law 480, die zur Bildung von Local Currency Fonds führt, soweit eben die Nahrungsmittel nicht durch karitative Organisationen zur unentgeltlichen Verteilung bestimmt sind.

41 Das Maintenance-Problem

Ein besonders Problem stellt in den Entwicklungsländern die laufende Erhaltung der einmal getätigten Investitionen dar. Das gilt nicht nur für Länder, in denen schon die Anfänge industrieller Struktur erreicht sind, die womöglich also schon selber Kapitalgüterindustrien aufbauen, sondern ganz allgemein. "Eroding soils, stalled trucks, leaking roofs, prematurely run-down machines, unsafe bridges, clogged-up irrigation ditches - all testify to the same pervasive and paradoxical trait: the inadequate care for existing capital in capital-poor countries."²⁾ Diese Erscheinung

1) Als Beispiel sei hier der 4. indische Fünfjahresplan angeführt: Geplant waren Nettoinvestitionen in Höhe von 213,5 Mrd. ind. Rp. (136 Mrd. R. für den öffentlichen Sektor und 77,5 Mrd. von Seiten der privaten Wirtschaft). Für diese geplanten Nettoinvestitionen werden Importe in Gesamthöhe von 120,4 Mrd. R. veranschlagt, von denen jedoch nur 38,5 Mrd. R. als sogenannte "project imports", dagegen 81,9 Mrd. R. als "maintenance imports" ausgewiesen werden. "About two-thirds of the total (of the maintenance imports) is on account of iron and steel, non-ferrous metals, petroleum and petroleum products, fertilisers (including fertiliser raw materials), and components and spares for machinery and transport equipment."
Vgl. Indien, 4. Plan, a.a.O., S. 41, 103 f und 105.

2) Hirschman, Albert O.; The Strategy of Economic Development, a.a.O., S. 141.

wird im wesentlichen dadurch bedingt, "that it is a preventive activity which must be performed at fairly long intervals that are neither known with precision nor signaled by the capital itself".¹⁾ Aus diesem Grunde sieht Hirschman das Problem auch im wesentlichen als ein administratives und organisatorisches. Gerade in dieser Hinsicht besteht aber in den meisten Entwicklungsländern eine Engpaßsituation. Die Folge ist, daß die notwendigen Ersatzinvestitionen oder Reparaturen nur dort ausgeführt werden, wo ihre Unterlassung sehr drastisch sichtbar wird, wie z.B. im Flugverkehr.²⁾

Zum großen Teil haben diese Aufwendungen einen eher arbeitsintensiven als kapitalintensiven Charakter.³⁾ Da Arbeit in den meisten Entwicklungsländern den Überschußfaktor darstellt, müßte hier, wenn die Anforderungen erkannt werden, ein komparativer Vorteil gegenüber den Industrieländern bestehen. Werden also die Ersatzinvestitionen durchgeführt und gelangt dabei inländische Arbeit zum Einsatz, so fallen zwar einerseits Local Costs an, die vom Entwicklungsland bereitgestellt werden müßten, aber andererseits wäre die Möglichkeit gegeben, Kapital bei der ursprünglichen Nettoinvestition einzusparen, indem z.B. gebrauchte Maschinen importiert werden. Den Deviseneinsparungen beim Import stehen dann zwar erhöhte Aufwendungen für Ersatzinvestitionen gegenüber, die aber wegen der vergleichsweise niedrigen Entlohnung der inländischen Arbeit trotzdem zu einem komparativen Kostenvorteil der Ent-

1) ebenda.

2) Hirschman schlägt vor, die Investitionen in den Entwicklungsländern entweder in der eben erwähnten Form vorzunehmen, so daß also der Zwang zur Erstellung der Ersatzinvestitionen möglichst groß ist, oder aber so, daß solche Aufwendungen für Instandhaltungen entfallen. Als Beispiel erinnert er hier an die Chinesische Mauer, die ägyptischen Pyramiden usw. Er fügt aber selber hinzu, daß, abgesehen davon, daß derartige Investitionen überproportional viel reale Ressourcen beanspruchen, dieses bei maschinellen Anlagen unmöglich sei, s. Hirschman, Albert O.; The Strategy of Economic Development, a.a.O., S.141f.

3) Vgl. Blitz, Rudolph C.; Maintenance Costs and Economic Development, in: The Journal of Political Economy, Bd. 67, 1959, S. 562.

wicklungsländer führen.¹⁾

Das Problem liegt jedoch darin, daß, in diesem Falle Arbeit, abgesehen von der Frage der Arbeitsproduktivität in den Entwicklungsländern, die zweifelhaft erscheinen läßt, ob der Faktor Arbeit tatsächlich billiger ist als Kapital,²⁾ in einer Form notwendig wird, die in den Entwicklungsländern nicht gegeben ist. "Although capital is relatively scarce and labor relatively abundant in many underdeveloped countries, the costs of skilled labor services in general and of maintenance work in particular terms ought to be very high."³⁾ Es ist wohl auch nicht unwahrscheinlich, daß oft genug geeignete Fachkräfte aus dem inländischen Arbeitskräftepotential gar nicht zur Verfügung stehen und dementsprechend importiert werden müssen.⁴⁾

Die Möglichkeiten, in diesem Bereich Arbeit durch Kapital zu substituieren, erscheinen beschränkt, da "much maintenance work is really in the nature of customers' work, or 'made-to-order' work".⁵⁾ In gewissem Rahmen scheint es aber doch möglich, wenn z.B. höherwertige oder/und dauerhaftere Kapitalgüter bei der Nettoinvestition zum Einsatz kommen.⁶⁾

Vorausgesetzt, daß tatsächlich Ersatzinvestitionen durch die höhere Dauerhaftigkeit der Kapitalgüter, die bei der ursprünglichen Investition zum Einsatz gelangen, substituiert werden können, ergibt sich als zusätzlicher Grund dafür, daß gerade Länder, die

- 1) Vgl. das numerische Beispiel zum Einsatz neuer und gebrauchter Maschinen in Industrie- und Entwicklungsländern bei Blitz, Rudolph C.; Maintenance Costs and Economic Development, a.a.O., S. 569.
- 2) Vgl. Kindleberger, Charles P.; Economic Development, New York - Toronto - London 1958, S. 172.
- 3) Blitz, Rudolph C.; Maintenance Costs and Economic Development, a.a.O., S. 560.
- 4) Blitz stellt dementsprechend auch fest, daß der komparative Vorteil nicht kurzfristig, sondern nur langfristig gegeben sei, wobei außerdem Bedingung ist, daß entsprechende Investitionen für die Ausbildung getätigt werden. Vgl. Blitz, Rudolph C.; Maintenance Cost and Economic Development, a.a.O., S. 560.
- 5) ebenda, S. 562.
- 6) Der Einsatz solcher dauerhafteren Kapitalgüter ist jedoch abhängig vom technischen Fortschritt, der sich dann sofort als zwingend durchsetzt. Von Blitz wird als Beispiel angeführt: der Einsatz von Stahl statt Eisen für Eisenbahnschienen. Vgl. Blitz, Rudolph C.; Maintenance Costs and Economic Development, a.a.O., S. 562.

noch ganz an Anfang ihrer Entwicklung stehen, besonders hohe direkte Importquoten in ihren Projekten bevorzugen.¹⁾ Denn in solchen Ländern dürfte es gerade an entsprechend ausgebildeten Fachkräften fehlen. Je dauerhafter also die Nettoinvestition und damit auch je kapitalintensiver sie ausgeführt wird, desto höher wird in der Regel die direkte Importquote sein. Je höher aber die direkte Importquote, desto niedriger sind die vom Empfängerland aufzubringenden Eigenwährungsanteile und desto niedriger unter Umständen auch die Ausgaben für Ersatzinvestitionen, die - falls sie überhaupt vom Land erstellt werden können - ebenfalls in Landeswährung anfallen würden. Das Interesse eines Entwicklungslandes, ein Projekt möglichst kapital- und devisaintensiv auszulegen, kann also doppelter Natur sein.

Abgesehen von diesem Problem der Ersatzinvestitionen, besteht in vielen Entwicklungsländern natürlich auch ein erheblicher Bedarf an Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, die importiert werden müssen. Soweit diese über nicht projektgebundene Kapitalhilfe geliefert werden, können sie wiederum im Markt angeboten werden und tragen mit zum Aufbau von Gegenwertmittelfonds bei, die als Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen betrachtet werden.

42 Der induzierte Importbedarf

Der Importbedarf einer Volkswirtschaft, die sich noch in den Anfangsstadien der wirtschaftlichen Entwicklung befindet, wird - wie der vorhergehende Abschnitt zeigt - nur zu einem Teil durch den direkten Importgehalt der geplanten Nettoinvestitionen bestimmt. Der Produktionsprozeß induziert weitere Importe, die für Ersatzinvestitionen oder zur Aufrechterhaltung der laufenden Produktion benötigt werden. Darüber hinaus werden jedoch weitere Importe induziert, da die Investitionen zu Einkommenssteigerungen führen, die wiederum in erhöhter Nachfrage nach Konsumgütern resultieren. In Abhängigkeit von der in der entsprechenden Volkswirtschaft vorherrschenden Importneigung wird sich ein Teil der aufgrund der

1) Der Hauptgrund für die hohen direkten Importquoten in weniger entwickelten Ländern im Vergleich zu höher entwickelten (siehe Afghanistan - Indien) dürfte allerdings - wie bereits ausgeführt - in den fehlenden Zuliefermöglichkeiten aufgrund nicht vorhandener interindustrieller Dependenz liegen.

Einkommenserhöhung gestiegenen Nachfrage auf Importgüter erstrecken. Generell kann selbstverständlich versucht werden, die marginale Konsumneigung und damit auch die zusätzliche Nachfrage nach Importen möglichst gering zu halten, indem Sparanreize gegeben oder die gestiegenen Einkommen einer besonders hohen Besteuerung unterworfen werden. Die Annahme, daß die marginale Sparrate in der Regel wesentlich höher ist als die durchschnittliche Sparrate,¹⁾ scheint für ein solches Vorgehen zu sprechen. Andererseits besteht aber die Möglichkeit, daß vom Konsumverhalten der einkommensstarken Oberschicht Demonstrationseffekte ausgehen, so daß die einkommensschwachen Schichten die Einkommenserhöhung nicht sparen, sondern für Konsumzwecke verwenden. Auch die Möglichkeit, den Einkommenszuwachs mittels Besteuerung abzuschöpfen, erscheint angesichts der mangelhaften Effizienz steuerpolitischer Maßnahmen in den meisten Entwicklungsländern nicht besonders erfolgversprechend. Schließlich kann versucht werden, die Importneigung durch eine restriktive Importpolitik und durch Importsubstitution zu beeinflussen. Nach dieser Strategie käme es also darauf an, den Teil der zusätzlichen Nachfrage, der sich auf Importgüter erstreckt, auf im Inland produzierte Waren umzulenken. Ein solcher Prozeß kann jedoch nur gelingen, wenn erstens die produktive Kapazität ausreicht, um die gestiegene Nachfrage zu befriedigen, und wenn zweitens die Produktionsstruktur so geartet ist, daß das Güterangebot der Nachfrage entspricht. Beide Voraussetzungen sind jedoch oft nicht gegeben. "The marginal propensity to import is typically extremely high in backward economies, largely because of meager, undiversified domestic productive plant."²⁾ Diese Auffassung wird erhärtet, wenn man die Investitionsverteilung in den Entwicklungsplänen mit heranzieht. Den Bereichen, die keinen vermarktbaren Output hervorbringen - also die bedingt self-liquidating und die nicht self-liquidating Projekte - fließen wesentlich mehr Mittel zu als den unmittelbar produktiven Projekten, die ihre Produktivität durch Rentabilität unter Beweis stellen können.³⁾ Investiti-

1) Vgl. Rosenstein-Rodan, P.N.; International Aid for Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 108.

2) Kahn, Alfred E.; Investment Criteria in Development Programs, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXV, 1951, S.47.

3) Vgl. z.B. Tabelle I, 10, die Investitionsverteilung im 2. und 3. afghanischen Plan.

ionen in die ökonomische und soziale Infrastruktur sind für die wirtschaftliche Entwicklung ohne jede Frage von großer Bedeutung. Es entsteht jedoch der Eindruck, als sei hier in der Vergangenheit zuviel des Guten getan worden, während die andere Seite - Investitionen in solche Projekte, die vermarktbarer Produkte erstellen - relativ vernachlässigt worden ist. Das ständige Nahrungsmitteldefizit in einer Reihe von Entwicklungsländern verstärkt diesen Eindruck.¹⁾ Von einer erfolgreichen Importsubstitutionspolitik und einem der erhöhten Nachfrage entsprechenden inländischen Güterangebot kann daher wohl kaum die Rede sein, so daß die Nachfrage zwangsläufig auf Auslandsmärkte ausweichen muß.

Dieser induzierte Importbedarf, der aus dem Einkommenszuwachs aufgrund von Investitionen in Entwicklungsprojekte resultiert, wird von den verschiedenen Geberorganisationen und -institutionen unterschiedlich bewertet. Wie gezeigt wurde, ist die Weltbank in der Regel nicht bereit, dafür Devisen zur Verfügung zu stellen. Unter den Geberländern nimmt die Bundesrepublik die relativ starrste Haltung ein, wobei sie jedoch in immer stärkerem Ausmaß zu Ausnahmen bereit ist. Bei Großbritannien und Frankreich ist das Problem global in der Vergabekonzeption über projektungebundene Zuschüsse und Budgethilfen geregelt. Lediglich die US AID hat offenbar Kriterien festgelegt, wovon sie die Vergabe von Hilfe zur Finanzierung von induzierten Importbedarf abhängig machen will. In ihrem offiziellen Programm²⁾ wird allerdings auch nur erwähnt, daß in Ländern, in denen die US-Hilfe einen großen Teil der Importe ausmacht, die Zahlungsbilanzsituation als Maßstab dienen soll; in anderen Ländern soll die Frage je nachdem, um was für ein Projekt es sich handelt, entschieden werden. Das kann aber nur heißen, daß geprüft werden soll, ob ein solches Projekt hohe indirekte Importe induziert oder nicht, respektive, ob die Investition in starkem Maße das Einkommen erhöht oder nicht. Das aber ist wiederum davon abhängig, in welchem Ausmaß die Investition durch inländische oder durch ausländische Faktoren erstellt wird. Ein Anhaltspunkt dafür, in welchem Ausmaß

1) Vgl. dazu OECD; Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen, Jahresprüfung 1967, a.a.O., S. 184 ff.

2) Vgl. US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 40.

Importe in Abhängigkeit vom Einsatz inländischer und ausländischer Produktionsfaktoren induziert werden können, kann durch eine einfache Modellbetrachtung gewonnen werden.¹⁾ Der Einkommenszuwachs ΔY wird als Funktion der zusätzlichen Investition ΔI gesehen, wobei der Investitionsmultiplikator k als unabhängiger und konstanter Faktor hinzutritt. Da der Multiplikator als reziproker Ausdruck der Sparneigung gefaßt wird - also $K = \frac{1}{1-c}$ - werden zwangsläufig Konsumneigung (c), Sparneigung (s) und Importneigung (m) als konstant angenommen.²⁾ Es wird ferner unterstellt, daß in jeder Investitionsperiode³⁾ eine Investition von gleicher Höhe ΔI vorgenommen wird. Das Produkt aus Multiplikator und zusätzlicher (autonomer) Investition ergibt dann das Gleichgewichtseinkommen nach n Investitionsperioden und das Produkt aus Importneigung und Einkommensänderungsquote den Anteil des induzierten Importbedarfs am erreichten Gleichgewichtseinkommen:

$$\Delta Y = k \cdot \Delta I$$

$$\Delta M = m \cdot \Delta Y$$

Darin ist $k = \frac{1}{1-c}$ oder $k = \frac{1}{s+m}$,

so daß $\Delta Y = \frac{\Delta I}{s+m}$

und $\Delta M = \frac{m \cdot \Delta I}{s+m}$ wird.

Der direkte Importanteil des Projektes wird mit v bezeichnet, der

-
- 1) Das Modell lehnt sich an eine Betrachtung von William R. Allen an. Vgl. Allen, William R.; Domestic Investment, the Foreign Trade Balance and the World Bank, in: Kyklos, Bd. XV, 1962, S. 353 - 371.
 - 2) Die Annahme, daß die drei Neigungen im Prozeßablauf konstant bleiben, ist natürlich unwahrscheinlich. Sie werden sich vermutlich bei steigendem Einkommen verändern, worauf schon allein die allgemein akzeptierte Behauptung schließen läßt, daß die marginale Sparquote beträchtlich höher sei als die durchschnittliche. Da über die Veränderung der Neigungen jedoch kaum empirisches Material vorliegt, und andererseits das Modell nicht der empirischen Analyse dienen soll, sondern mehr explikativen Charakters ist, wird die Annahme beibehalten.
Zur Kritik solcher Modelle allgemein.
Vgl. Dürr, Ernst; Methodische und politische Probleme der Berechnung des Entwicklungshilfebedarfs, a.a.O., S. 215 f.
 - 3) Es wird also nicht die Gesamtinvestition in ein Projekt betrachtet, sondern Investitionsperioden, die zusammen die Projektinvestition ergeben.
Vgl. Allen, William R., Domestic Investment, the Foreign Trade Balance and the World Bank, a.a.O., S. 354.

aus inländischen Faktoren erstellte Investitionsanteil mit $\Delta I'$.

$$\Delta I' = \Delta I - v \cdot \Delta I$$

oder
$$\Delta I' = \Delta I (1 - v)$$

Da das inländische Einkommen sich nur durch Entlohnung inländischer Faktoren ausweiten läßt, muß also ΔY auf $\Delta I'$ bezogen werden.

Dann ist
$$\Delta Y = \frac{\Delta I'}{s + m}$$

oder
$$\Delta Y = \frac{\Delta I (1 - v)}{s + m}$$

Für den Fall $v = 0$, es handelt sich also um eine Investition, die voll aus inländischen Faktoren getragen wird, ist

$$\Delta Y = \frac{\Delta I}{s + m}.$$

Der Investitionsmultiplikator wird also für die ganze Höhe der Investition wirksam. Ist $v = 1$, d.h. wird die Investition völlig aus ausländischen Faktoren erstellt, so ist $\Delta Y = 0$. Da keine inländischen Faktoren an der Erstellung der Investition beteiligt sind, entsteht auch kein zusätzliches Einkommen.

Da nur in Höhe der Inlandsinvestition $\Delta I'$ zusätzliches Einkommen geschaffen wird, kann auch nur entsprechend dieser Inlandsinvestition Importbedarf ($\Delta M'$) induziert werden.

Daher ist
$$\Delta M' = \frac{m \cdot \Delta I'}{d + m}$$

oder
$$\Delta M' = \frac{m \cdot \Delta I (1 - v)}{s + m}$$

Für die Extremwerte von v gilt wieder ähnliches wie für die Einkommenssteigerung. Ist $v = 0$, so wird

$$\Delta M' = \frac{m \cdot \Delta I}{s + m}$$

Die Investition bewirkt in voller Höhe der vorherrschenden Importneigung induzierte Importe. Bei $v = 1$ wird $\Delta M' = 0$. Da kein zusätzliches Einkommen entsteht, können auch keine Importe induziert werden.

Die nachstehende Tabelle und zugehörige graphische Darstellung gibt die Entwicklung des zusätzlichen Einkommens ΔY , der induzierten Import $\Delta M'$ und der zusätzlichen Gesamtimporte ΔM in Abhängigkeit der direkten Importquote eines Projektes bei einer in jeder Periode wiederholten zusätzlichen Gesamtinvestition von $\Delta I = 1$ wieder. Für die Grenzneigungen wurden dabei folgende Werte

angenommen:

Grenzneigung zum Konsum: $c = 0,6$
Grenzneigung zum Sparen: $s = 0,1$
Grenzneigung zum Importieren: $m = 0,3$ ¹⁾

Wird die Investition also voll mit inländischen Produktionsfaktoren erstellt, so beträgt das Gleichgewichtseinkommen nach n Perioden das 2,5fache der zusätzlichen Investition. In diesem Fall müssen allerdings auch $3/4$ der Investition für induzierte Importe aufgewandt werden. Erst bei einem direkten Importanteil von zwischen 0,4 und 0,5 ist der induzierte Importanteil gleich dem direkten, bzw. wird der induzierte Anteil geringer als der direkte.²⁾ Bei einer Investition schließlich, die voll aus dem Einsatz ausländischer Faktoren erstellt wird ($v = 1$), ist die Quote der induzierten Importe null, da an diesem Punkt auch der Anteil der neu geschaffenen Einkommen null ist ($\Delta Y = 0$). In diesem Ablauf von $v = 0$ bis $v = 1$ ist jedoch der Anteil des gesamten Importbedarfs ΔM gegenläufig. Er ist am niedrigsten ($\Delta M = 0,75$), wenn die gesamte zusätzliche Investition mit Hilfe landeseigener Faktoren erstellt wird und am höchsten, wenn sie gänzlich mit importierten Faktoren bestritten wird ($\Delta M = 1$).

Unter der Voraussetzung, daß das Verhältnis von Devisenkomponente zu Eigenwährungsanteil keine technisch bedingte Größe ist, sondern - wenn auch nur in gewissem Ausmaß - variiert werden kann, hängt für das Empfängerland die Wahl des Verhältnisses davon ab, wie seine Zahlungsbilanzsituation beschaffen ist und zu welchen Bedingungen induzierte Importe mitfinanziert werden.

Ist seine Zahlungsbilanz ausgeglichen und erlaubt auch, den induzierten Importbedarf zu befriedigen, so ist es natürlich völlig unnötig, den Landeswährungsanteil des Projektes künstlich zu strecken, nur um induzierte Importe zu vermeiden. Die höhere

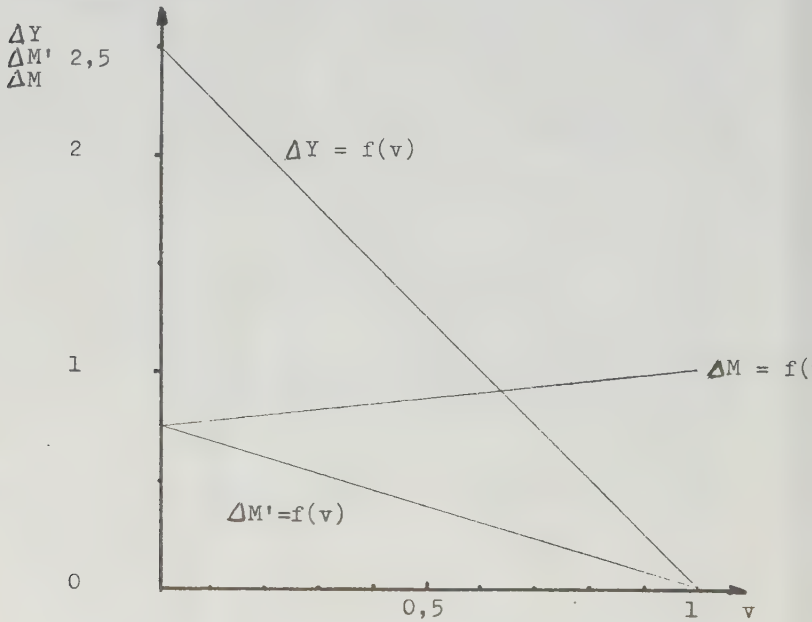
1) Die Werte entstammen dem Modell von William R. Allen; Domestic Investment, the Foreign Trade Balance and the World Bank, a.a. O., S. 355 ff.

2) Allen nimmt eine direkte Importquote von $v = 0,4$ an, die er auf der Basis einer Anzahl von Weltbankprojekten geschätzt hat. Wie in Teil I zu zeigen versucht wurde, differieren die direkten Importanteile de facto außerordentlich stark, wobei bei jedem einzelnen Projekt eine ganze Anzahl von Faktoren eine Rolle spielen können.

Einkommenszuwachs (ΔY), induzierter Importbedarf ($\Delta M'$) und Gesamtimportbedarf (ΔM) in Abhängigkeit vom direkten Importbedarf (v) einer Investition (ΔI).

Für die Grenzneigungen sind folgende Werte angenommen:

Sparneigung $s = 0,1$
 Importneigung $m = 0,3$
 Konsumneigung $c = 0,6$



v	ΔY	$\Delta M'$	ΔM
0	2,5	0,75	0,75
0,1	2,25	0,675	0,775
0,2	2	0,6	0,8
0,3	1,75	0,525	0,825
0,4	1,5	0,45	0,85
0,5	1,25	0,375	0,875
0,6	1	0,3	0,9
0,7	0,75	0,225	0,925
0,8	0,5	0,15	0,95
0,9	0,25	0,075	0,975
1	0	0	1

Gesamtimportquote stellt in einem solchen Fall eine unnötige zukünftige Belastung der Zahlungsbilanz dar. Ist das Land jedoch nicht in der Lage, die notwendigen induzierten Importe zu tätigen, so kann es sehr wohl an einer möglichst hohen direkten Importquote interessiert sein, da es von der Hoffnung ausgehen kann, daß sich - eventuell aufgrund der in Durchführung befindlichen Projekte - seine Devisenreserveposition zum Zeitpunkt der Fälligkeit des Projektkredites wesentlich verbessert hat. In beiden Fällen gilt das gleiche, wenn der induzierte Importbedarf und actu durch den Projektkredit mitfinanziert wird.

Unterschiedliche Kreditkonditionen zwischen Kapitalprojektkredit und Commodity-Kredit können ebenfalls die Haltung eines Empfängerlandes hinsichtlich der Projektausgestaltung beeinflussen. Wird der Commodity-Kredit zu härteren Bedingungen, also mit kürzerer Laufzeit, weniger Freijahren und höherem Zinssatz, als der Kapitalhilfeprojektkredit gewährt,¹⁾ so wird das Empfängerland trotz höherer zukünftiger Gesamtbelastung der Zahlungsbilanz daran interessiert sein, den Einsatz inländischer Faktoren so niedrig wie möglich zu halten. Nur so kann es den induzierten Importbedarf minimieren und dementsprechend möglichst wenig der harten Commodity-Kredite in Anspruch nehmen. Ist jedoch der Kredit zur Abdeckung des induzierten Importbedarfs mit weicheeren Konditionen ausgestattet als der Kapitalprojektkredit, so wird auf diese Weise ein Anreiz geboten, inländische Ressourcen soweit wie möglich einzusetzen.

43 Versorgungshilfe als Quelle von Gegenwertmitteln

In einer Reihe von Entwicklungsländern stellt die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln ein erhebliches Problem dar. Den Erfolgen bei der Senkung der Sterberate stehen Mißerfolge bei

1) Das ist z.B. offensichtlich der Fall gewesen bei Nahrungsmittellieferungen unter PL 480, Titel IV. Unter Titel IV wurden die landwirtschaftlichen Überschußgüter gegen Dollar geliefert, die nur auf 20 Jahre kreditiert waren. Lieferungen unter Titel IV wurden bis 1966 ausgeführt. Zu der Zeit vergab die US AID aber bereits Projektkredite für Infrastrukturvorhaben wie Dammbauten mit Laufzeiten bis zu 40 Jahren.

den Versuchen, die Geburtenrate zu beschränken, gegenüber. Die Folge sind Bevölkerungswachstumsraten, die weit über denen der Industrieländer liegen. Die Frage, ob das Nahrungsmitteldefizit der Entwicklungsländer und langfristig auch der ganzen Welt überhaupt zu decken sei und welche Wege dabei einzuschlagen seien, hat zu erheblichen Kontroversen geführt.¹⁾ Neben dem Bevölkerungswachstum sind es aber natürlich auch die im Zuge einer erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung steigenden Einkommen, die die Nachfrage nach Nahrungsmitteln erhöhen. Unter dem Eindruck des bereits bestehenden Nahrungsmitteldefizits in den Entwicklungsländern wird angenommen, daß "this increased demand may be particularly large because at low income levels a substantial part of any increment in incomes is spent on food".²⁾ Dementsprechend besteht die Versorgungshilfe denn auch hauptsächlich in der Lieferung von Nahrungsmitteln. Neben dem bereits erwähnten Programm der USA, die bei weitem den höchsten Anteil an allen Nahrungsmittellieferungen haben, sind es vor allem Kanada und Australien, die im Rahmen des Colombo-Planes landwirtschaftliche Güter liefern, und Frankreich, das in einigen Fällen an Länder der Franc-Zone Hilfe solcher Art in Form von Zuschüssen geleistet hat.³⁾ Mengenmäßig fallen die Leistungen dieser Länder allerdings im Vergleich zu denen der USA nicht ins Gewicht.

1) Vgl. Kraus, Wilhelm und Cremer, Hans-Diedrich; Bevölkerungswachstum, Nahrungsmittelversorgung und wirtschaftliche Entwicklung, in Peter von Blanckenburg und Hans-Diedrich Cremer (Hrsg.), Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern. Band 1: Die Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Entwicklung; Ernährungsverhältnisse, Stuttgart 1967, S. 1 - 6.

In jüngster Zeit wurden die kontroversen Meinungen durch zwei Mitglieder der Stanford-University/California der Öffentlichkeit nahegebracht:

Vgl. Ehrlich, Paul; Das Raumschiff Erde ist überfüllt. In zwanzig Jahren Millionen Tote durch Hungersnot. Ursprünglich in New Scientist. Auszugsweiser Nachdruck in: Der Spiegel Nr. 10 vom 4.3.1968, 22. Jg., 1968, S. 100 - 105; und Brandt, Karl; Die Welt muß nicht verhungern. Weltbevölkerung und Nahrungsspielraum, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. und 16.3.1968 (auch als Sonderdruck in erweiterter Fassung von der FAZ, o.O. und o.J. veröffentlicht).

2) OECD; Food Aid, its Role in Economic Development, o.O., o.J., S. 9.

3) Vgl. ebenda, S. 39 f.

Versorgungshilfe wird in aller Regel auf der Basis von Regierungsabkommen geleistet. Soweit die Regierung des Empfängerlandes in der Lage ist, die empfangenen Güter im Inlandsmarkt abzusetzen, entstehen Gegenwertmittel in Landeswährung. Diese Counterpartfonds entstehen unabhängig davon, ob die Versorgungshilfe als Zuschuß, als Kredit, rückzahlbar in der Währung des Empfängerlandes, oder als Kredit, rückzahlbar in der Währung des Geberlandes, gewährt wird. Die Art der Vergabe der Versorgungshilfe hat lediglich Einfluß darauf, in wessen Eigentum sich die aus dem Verkauf der Güter akkumulierten Gegenwertmittel befinden. Völlig unabhängig aber wiederum davon, in welcher Hand die Gegenwertmittel sind, übt das Geberland meistens einen gewissen Einfluß auf die Mittelverwendung aus. Dieses gilt jedenfalls für die USA, deren Leistungen alleine in diesem Zusammenhang interessant sind. Abgesehen jedoch von eventuellen Verwendungsaufgaben läßt sich sagen, daß die Gegenwertmittel, soweit sie Haushaltseinkommen darstellen, für irgendwelche Zwecke des Empfängerlandes eingesetzt werden, gleichgültig ob sie im Eigentum des Empfänger- oder des Geberlandes sind. "The fact is that programme aid (hier eben als vermarktbare Versorgungshilfe) transfers money from the population to the government, exactly as taxes do, except that it is politically and economically an absolutely painless process".¹⁾ Die Gegenwertmittel ergänzen also - soweit sie nicht vom Geberland verwendet werden - die beiden klassischen Einnahmearten, Steuern und Verschuldung, der Regierung des Empfängerlandes.²⁾ Mit dieser Charakterisierung scheint nun auch die Kontroverse, was denn Gegenwertmittel eigentlich seien und wie man sie verwende, gelöst. Von der einen Seite wurde nämlich bisher beständig darauf hingewiesen, daß sie völlig nutzlos seien, weil es sich nicht um reale Ressourcen handele, während die andere Seite nicht einsehen konnte oder wollte, daß es sich nicht um reale Ressourcen handelt, sondern vielmehr die Meinung vertrat, die USA könnten in einem

1) Lachmann, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 8.

2) Als schmerzlos ist diese Transaktion deswegen zu bezeichnen, weil im Gegensatz zu Steuern in diesem Falle den Staatseinkommen reale Leistungen gegenüberstehen.

Akt zweimal Hilfe vergeben: nämlich erst landwirtschaftliche Überschußgüter, rückzahlbar in Landeswährung vergeben und dann diese Landeswährungsmittel wieder als Kredit zur Verfügung stellen¹⁾ Der einfache Tatbestand, daß diese Versorgungsnilfe "added resources to the economy of the recipient country, and siphoned purchasing power from the populace into the hands of the recipient government",²⁾ wurde meistens vernachlässigt. Sowohl die Lieferung landwirtschaftlicher Güter als auch die Verwendung der Gegenwertmittel in den Empfängerländern bringen gewisse Probleme mit sich, die jedoch an dieser Stelle nicht zu erörtern sind.

Das ganze Problem der Gegenwertmittel träte dann nicht auf, wenn die gelieferten Güter im Lande unentgeltlich abgegeben wurden, wie z.B. ein großer Teil der Lieferungen unter PL 480, Titel II und III, die zur Linderung der Not bei Katastrophenfällen oder in Hungersnöten eingesetzt werden. Um jedoch auszuschließen, daß sich einzelne bei einer solchen unentgeltlichen Abgabe bereichern, muß die Unentgeltlichkeit bis zum Endabnehmer durchgesetzt sein. Das dabei zumindest erhebliche administrative Schwierigkeiten auftreten können und die Gefahr besteht, daß ein Teil dieser Güter in schwarze Märkte fließt, scheint unausweichlich. Dementsprechend ist man denn auch auf Seiten der USA der Meinung, daß weder einzelne Firmen noch Individuen aus der Lieferung solcher Nahrungsmittel Vorteile ziehen dürfen. "Goods should not be given free to business establishments and individuals able to pay for them merely because their government feels unable to release foreign exchange for the purchase".³⁾ Und neben der Möglichkeit, daß einzelnen Unternehmen Wettbewerbsvorteile zuwachsen oder bestimmte Bevölkerungsgruppen eine bevorzugte Behandlung erfahren, ergibt sich noch die Schwierigkeit, daß "duplicate channels of distribution would have to be established for many commodities".⁴⁾ Dementsprechend

-
- 1) Singer, Hans W.; The Sense and Nonsense of Local Counterpart Funds, United Arab Republic, The Institute of National Planning, Memo. No. 53, 2. Aufl., Cairo 1966 (hektographiert), S. 2.
 - 2) Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 8.
 - 3) Asher, Robert E.; Grants, Loans, and Local Currencies. Their Role in Foreign Aid, a.a.O., S. 8.
 - 4) ebenda.

sind die Endverbraucher der unter Versorgungsnilfe gelieferten Güter auch nicht als Hilfeempfänger anzusehen. Sie erwerben diese Güter genauso im Markt wie andere, die nicht unter Versorgungsnilfe geliefert wurden. Abgesehen von dem Fall der unentgeltlichen Abgabe als Katastrophenhilfe ist der Hilfeempfänger die Regierung des betreffenden Entwicklungslandes.¹⁾ Wird die Hilfe in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt, so akkumuliert die Regierung die Local Currencies in einem Gegenwertmittelfonds. Werden die Güter gegen Kredit geliefert, so akkumuliert das Geberland die Gegenwertmittel in der Währung des Empfängerlandes, leiht sie aber zum größten Teil an die Regierung des Empfängerlandes aus. In jedem Falle also ist die Regierung in der Lage, ihre finanziellen Ressourcen zu erhöhen, ohne zusätzliche Steuern zu erheben oder ohne sich bei der Zentralbank oder der Öffentlichkeit zu verschulden. Werden die Gegenwertmittel von der Regierung des Empfängerlandes für Entwicklungszwecke eingesetzt, so wächst der Nutzen letzten Endes natürlich doch der Gesamtheit der Staatsbürger zu.

Aber nicht nur die Verteilung der Güter im Empfängerland wird soweit wie möglich über den Markt, auf dem sich private Anbieter und Nachfrager finden, abgewickelt, sondern auch der Transfer zwischen den USA und dem Entwicklungsland. Private Exporteure der USA und private Importeure des Empfängerlandes nehmen den realen Transfer vor.²⁾ Der Importeur ist allerdings weder hinsichtlich der Wahl der zu importierenden Güter noch hinsichtlich der Menge des zu importierenden Gutes frei. Beides wird in Verhandlungen zwischen den Regierungen des Empfängerlandes und der USA festgelegt.³⁾ Da durch Lieferungen unter dem PL 480 der normale Export landwirtschaftli-

1) Vgl. ebenda, S. 25.

2) Selbstverständlich kann der Importeur auch eine staatliche Handelsgesellschaft sein. Sie wird sich jedoch gegenüber dem privaten Exporteur in den USA nicht anders verhalten als ein privater Importeur.

3) Vgl. US Department of Agriculture, Economic Research Service, Development and Trade Analysis Division; Financial Procedures under Public Law 480. Emphasis on Titles I and IV of the Agricultural Trade Development and Assistance Act, o.O., May 1967, S. 7 (im folgenden zitiert als: US Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480).

cher Produkte nicht behindert werden soll, wird im Rahmen von "Sales Agreements" abgeschätzt, wieviel das Empfängerland an normalen Exporten unter Berücksichtigung seiner Zahlungsbilanzlage abnehmen kann. Ebenfalls entsprechend der "internal and external financial position"¹⁾ des Empfängerlandes wird festgelegt, ob die Lieferung als Zuschuß, als Kredit, rückzahlbar in Landeswährung, oder als Kredit, rückzahlbar in US\$, geleistet wird. Bei Lieferungen unter Titel I wird ferner der Wechselkurs für die zu akkumulierende Landeswährung sowie die Verwendung der Gegenwertmittel - insbesondere, wieviel davon den USA für ihre Zwecke und wieviel für den Einsatz im Empfängerland zur Verfügung stehen soll - festgelegt. Handelt es sich um einen Kredit unter Titel IV, also rückzahlbar in US\$, so wird in den Sales Agreements Laufzeit und Zinssatz des Kredites festgelegt.

Diesen Sales Agreements folgen sogenannte "Purchase Authorizations", die einmal die genaue Art des zu liefernden Gutes bezeichnen²⁾ und zum anderen die einzelnen Teilbeträge quantifizieren, in die die vereinbarte Gesamtmenge zerfällt. Hat es sich bis zu diesem Punkt ausschließlich um Verhandlungen zwischen den beiden beteiligten Regierungen gehandelt, so werden jetzt die privaten Export- und Importfirmen eingeschaltet. Das US Department of Agriculture gibt die Purchase Authorizations öffentlich bekannt, so daß sich Exportfirmen um die Lieferungen bemühen können, während die Regierung des Empfängerlandes an Importeure "Subauthorizations" erteilt, die sie ermächtigen, in dem Umfang und zu den Bedingungen, die in den Sales Agreements niedergelegt worden sind, aus den USA zu importieren. Gleichzeitig beauftragt die Regierung des Entwicklungslandes Banken im eigenen Lande und in den USA, die für die Zahlungsabwicklung Sorge tragen.³⁾ Sie ersucht ferner die Commo-

1) Vgl. ebenda.

2) z.B. im Sales Agreement wird nur die Lieferung von Weizen vereinbart, während in der Purchase Authorization genau bezeichnet wird: "U.S. No. 1 Hard Red Winter Wheat". Vgl. US Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 8.

3) Die Bank im eigenen Lande kann auch die Zentralbank sein. Ist es eine Geschäftsbank, so steht sie in der Regel mit der oder den ausgewählten Banken in den USA in Geschäftsverbindung. Vgl. US Dep. of Agriculture, Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 8.
Nach Asher ist es jedoch auch möglich, daß die importierende Privatfirma die Banken beauftragt. Vgl. Asher, Robert E.; Loans, Grants, and Local Currencies, Their Role in Foreign Aid, a.a.O., S. 15 f.

dity Credit Corporation, einen "Letter of Commitment" auszustellen, der den US Banken für ihre Kunden, die Exporteure, die Zahlung von Seiten der CCC sichert. Der Importeur im Entwicklungsland eröffnet bei der beauftragten Bank im eigenen Lande ein Akkreditiv (Letter of Credit), das dem US-Exporteur die Zahlung durch eben diese Bank sichert.

Der Importeur im Empfängerland kann den US-Exporteur frei wählen, muß ihn jedoch davon unterrichten, daß es sich um eine Transaktion unter PL 480 handelt, und muß ihm die Bedingungen der Purchase Authorization mitteilen. Der Preis, zu dem geliefert wird, unterliegt der freien Vereinbarung, darf aber "the prevailing range of export market prices"¹⁾ nicht überschreiten. Abgesehen von dieser Einschränkung unterliegen also die Beziehungen zwischen Importeur und Exporteur durchaus dem normalen Wettbewerb. Der Exporteur muß sich im Wettbewerb in den USA gegen seine Konkurrenten durchsetzen und ist daher gezwungen, seinen Angebotspreis möglichst niedrig zu halten, während der Importeur des Entwicklungslandes nicht nur darauf achten muß, sich gegenüber der inländischen Konkurrenz zu behaupten, sondern auch noch einen Gewinn zu erzielen.²⁾

Dem Importeur wird der Betrag, der seiner Lieferung entspricht, bei der beauftragten Bank in den USA gutgeschrieben, wenn er alle notwendigen Dokumente über Verladung und Verschiffung präsentiert. Dem Importeur andererseits werden bei Ankunft der Güter im Entwicklungsland von seiner Bank die Dokumente präsentiert, und er muß nun den Gegenwert in Landeswährung einzahlen. Die Gegenwertmittel gehen von hier aus, je nachdem, ob es sich um Lieferungen in Form von Zuschüssen oder Krediten gehandelt hat, auf die entsprechenden Konten der Regierung des Empfängerlandes oder der USA. Diese Konten können sowohl bei der Zentralbank des Landes als auch bei Geschäftsbanken unterhalten werden.³⁾

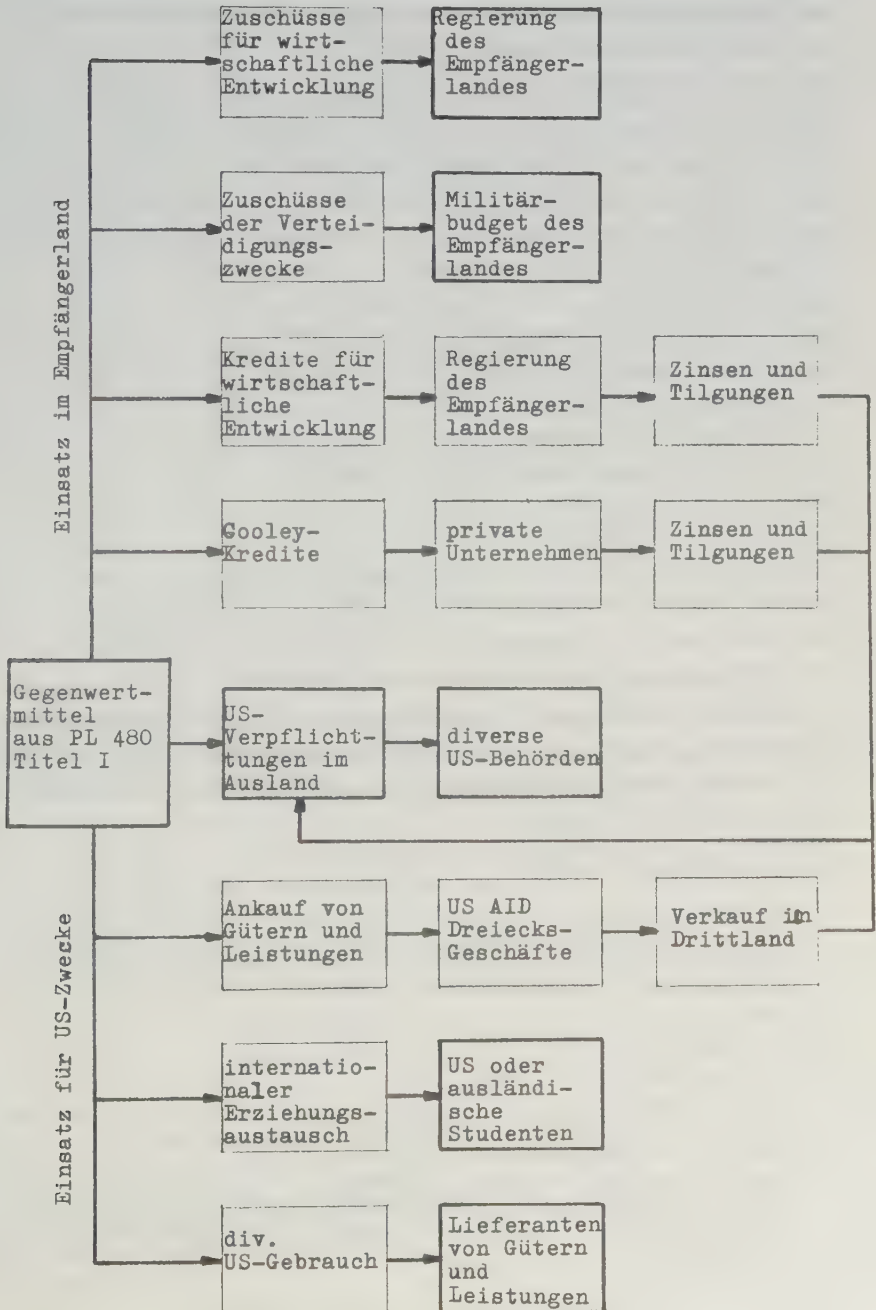
-
- 1) Vgl. US Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 8.
 - 2) Vgl. Asher, Robert E.; Loans, Grants and Local Currencies. Their Role in Foreign Aid, a.a.O., S. 16.
 - 3) Vgl. Khatkhate, Deena R.; Money Supply Impact of National Currency Counterpart of Foreign Aid: an Indian Case, in: Review of Economics and Statistics, Bd. 45, 1963, S. 78.

Die Verwendung der Gegenwertmittel wird in jedem Falle - gleichgültig, ob es sich um Kredite oder Zuschüsse gehandelt hat - nur in gegenseitiger Übereinstimmung zwischen Empfängerland und Geberland vorgenommen. Das beste Beispiel bilden die Lieferungen unter PL 480, Titel I, nicht nur, weil sie den größten Umfang angenommen haben, sondern weil aus ihnen Gegenwertmittel sowohl in Form von Grants wie in Kreditform in Landeswährung vergeben werden. Alle in einem Land durch Verkäufe unter PL 480, Titel I, akkumulierten Gegenwertmittel laufen in einen sogenannten "Disbursing Officers' Master Account".¹⁾ Von hier aus werden die Mittel entsprechend den Vereinbarungen, die bereits in den Sales Agreements getroffen wurden, in den verschiedenen Programmen eingesetzt. Im Schaubild, S. 169, sind die Programme so geordnet, daß sich die Mittelverwendungen ausschließlich für Zwecke des Empfängerlandes in der oberen Hälfte der Übersicht befinden, während der Einsatz der Mittel für US-Zwecke in der unteren Hälfte wiedergegeben ist. Es wird ferner deutlich, bei welchen Programmen es zu einer endgültigen Verausgabung der Gegenwertmittel kommt und bei welchen Programmen Rückflüsse entstehen. Alle Programme, die für Zwecke des Empfängerlandes eingesetzt werden, unterstehen in administrativer Hinsicht der US AID.²⁾ Bei Zuschüssen für die wirtschaftliche Entwicklung und Zuschüssen für Verteidigungszwecke handelt es sich um endgültige Verausgabungen durch die Regierung des Empfängerlandes. Werden die Gegenwertmittel in Form von Krediten für die wirtschaftliche Entwicklung an die Regierung des Empfängerlandes oder an private Unternehmen (sogenannte Cooley-Loans) gegeben, so fließen Zinsen und Tilgungen zurück. Auch beim Einsatz der Landeswährungen für US-Zwecke kann der Fall rückfließender fremder Währungen eintreten. Unter Section 104 d des Public Law 480, Titel I, ist die US AID berechtigt, im Empfängerland Güter oder Dienstleistungen gegen Bezahlung aus den Gegenwertmittelfonds anzukaufen, die in anderen befreundeten Nationen eingesetzt werden.³⁾ Im empfangenden Drittland werden diese Güter und Leistungen wieder gegen Landeswährung verkauft, die als Gegenwertmittel den US Counterpartfonds zufließen.

1) Vgl. US Dep. of Agriculture, Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 13.

2) Bei der Verwendung für Verteidigungszwecke trifft das nicht ausschließlich zu. Das US Department of Defense hat hier ein Mitspracherecht. Vgl. US Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 15.

Ablaufschema für den Einsatz von Gegenwertmitteln
aus PL 480, Titel I



Der Einsatz von Gegenwertmitteln für Studentenaustausch, Förderung der US-Agrarexporte, für Zwecke des US-Information Service usw. stellt jedoch wieder eine endgültige Verwendung dar, aus der keine Rückflüsse resultieren.¹⁾

Alle diese Programme, sowohl diejenigen, die in der Form von Zuschüssen als auch diejenigen, die in Form von Krediten durchgeführt werden, sowie die Einsatzprogramme für US-Zwecke sind sogenannte "Restricted Funds."²⁾ Das heißt, daß die Mittel, die diesen Programmen meistens schon mit den Sales Agreements zugewiesen werden, ausschließlich im Rahmen der jeweiligen Programme verausgabt werden dürfen. Eine Übertragung in andere Programme ist nicht zulässig. Lediglich unter der Section 104 f werden Gegenwertmittel akkumuliert, die der Abdeckung von US-Verpflichtungen im Ausland dienen sollen. Dieser Fonds kann von allen US-Behörden in Anspruch genommen werden. Sein Gebrauch ist also "unrestricted".³⁾ In diesen "unrestricted Fund" unter Section 104 f fließen auch die Zinsen und Rückzahlungen der als Kredite eingesetzten Gegenwertmittel sowie die Zahlungen der empfangenden Drittländer im Falle des "US AID-Triangular Trade". Die Gegenwertmittel aus diesen Dreiecksgeschäften fließen natürlich dem "unrestricted Fund" des Drittlandes zu und nicht dem des Ursprungslandes der durch AID gelieferten Güter und Leistungen.

Prima facie könnte nun angenommen werden, daß die hohen Gegenwertmittelbestände, die die USA in einigen Entwicklungsländern unterhalten,⁴⁾ sich in diesem "unrestricted Fund" befinden. Das

3) Vgl. ebenda, S. 19.

1) Zum Teil müssen jedoch US-Behörden den Gegenwert der von ihnen eingesetzten Landeswährung in Dollar über das Department of Agriculture an die Commodity Credit Corporation zurückzahlen. Vgl. US Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 18 f.

2) Vgl. ebenda, S. 16.

3) Vgl. ebenda, S. 16 und S. 19.

4) So schlug Präsident Johnson 1966 vor, eine Entwicklungsstiftung für Indien zu errichten, die sich hauptsächlich mit der Förderung des Bildungssektors befassen sollte. Die USA sollten in diese Stiftung 300 Mio. US\$ aus Counterpart Funds einbringen. Es handelte sich also um Gegenwertmittel im Eigentum der USA, die sich in Indien akkumuliert hatten. Vgl. FAZ Nr. 75 vom 30.3.1966, S. 6. und vgl. Time No. 8 vom 25.2.1966, 87. Jg., S. 19.

scheint jedoch nicht der Fall zu sein. Es scheint im Gegenteil eher vorgekommen zu sein, daß die US-Regierung für irgendwelche Zwecke Local Currencies benötigte, die im Augenblick aber nicht zur Verfügung standen, weil alle Gegenwertmittel in den "restricted Funds" gebunden waren. Um diesem Übel abzuhelpfen, wurde 1963 ein Gesetz erlassen, das die Übertragung von Local Currencies aus den restricted Funds, soweit sie dort zum entsprechenden Zeitpunkt von der zuständigen Behörde nicht benötigt wurden, in den non restricted Fund ermöglichte.¹⁾ Die hohen Bestände an Gegenwertmitteln entweder im Eigentum der USA oder in dem des Empfängerlandes scheinen weit eher in ganz bestimmten Programmen angesammelt zu werden, denen sie durch die Sales Agreements zugewiesen wurden, in denen sie aber nicht schnell genug verausgabt werden können. Es sind dies - so hat es wenigstens den Anschein - wohl hauptsächlich die Programme, in denen Gegenwertmittel für entwicklungsfördernde Zwecke des Empfängerlandes bereitgestellt wurden und die unter die Administration der US AID fallen (s. Tab. II,11). Diese Problematik ist jedoch an anderer Stelle zu behandeln.

5. Kapitel: Rückwirkungen der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen in den Geberländern

Der Umfang, in dem Geberländer Entwicklungshilfeleistungen aufbringen können, wird bestimmt durch die "Fähigkeit der inneren Aufbringung sowie durch die Belastbarkeit ihrer Zahlungsbilanz".²⁾ Daß diese beiden limitierenden Faktoren eine entgegengesetzte Tendenz aufweisen können, hat sich in der Vergangenheit gezeigt. Während in den USA und Großbritannien defizitäre Zahlungsbilanzen eine Ausweitung des Hilfevolumens behinderten, war es in der BRD in der Hauptsache die Aufbringungsfähigkeit, die dem Leistungsvolumen Grenzen setzte.³⁾ Die Form der Hilfevergabe dürfte weitgehend mit davon abhängen, welcher dieser beiden Faktoren einen Engpaß darstellt. So haben die USA versucht, den zusätzlichen Druck auf die Zahlungsbilanz durch die Bindung ihrer Hilfe-

1) Vgl. US Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 17.

2) Hankel, Wilhelm und Lukac, Alfred; Grenzen und Möglichkeiten der Entwicklungsfinanzierung, in: Ztschr. f.d. ges. Kreditwesen, Bd. 15, 1962, 2. Halbjahr, S. 965.

3) Vgl. ebenda.

leistungen an Lieferungen aus den USA zu mildern. Die Bundesrepublik andererseits hat versucht, ihre knappen Mittel so effizient wie möglich einzusetzen, was sie über die Bindung des Kapitals an bestimmte Projekte und da wiederum an den direkten Importanteil erreichen wollte. Welche Folgen sich durch das Finanzieren von Local Cost-Anteilen bzw. des induzierten Importbedarfs unter Berücksichtigung der beiden beschränkenden Faktoren für die Mittelaufbringung im Geberland ergeben, soll im folgenden erläutert werden.

51 Die Mittelbereitstellung

Die Hauptlast für die Mittelbereitstellung, die für die Entwicklungshilfeleistungen benötigt werden, liegt in den meisten Industrieländern bei den öffentlichen Haushalten.¹⁾ Neben diesen öffentlichen Leistungen treten die privaten. Wie groß der gesamte Hilfeumfang sein sollte, dürfte weitgehend vom Standpunkt des Betrachters abhängen. Daß die auf makroökonomischen Modellen beruhenden Kapitalbedarfsrechnungen keinen besonders guten Anhaltspunkt für die Leistungen einzelner Industrieländer darstellen, scheint logisch, da sie die Leistungsfähigkeit der einzelnen Geberländer unberücksichtigt lassen. Sie können daher "nur als annähernder Maßstab für die Höhe der "an sich wünschbaren" Entwicklungshilfe in weltweitem Rahmen dienen".²⁾ Einen konkreten Anhaltspunkt für die erwünschte Höhe der Leistungen gibt das sogenannte 1 %-Ziel, das besagt, daß 1 % des Netto- oder heute Bruttosozialproduktes an Entwicklungshilfe von den Industrieländern aufgebracht werden soll. Dieses 1 %-Ziel impliziert aber, daß, wenn in einem Geberland z.B. die privaten Leistungen aus irgendwelchen Gründen nachlassen, der Ausgleich über die öffentlichen Leistungen, also aus Budget, erbracht werden müßte, wenn das Ziel erreicht werden soll.

1) Vgl. Guth, Wilfried; Finanzielle Probleme der Entwicklungshilfe. Referat, gehalten auf der Wirtschaftswissenschaftlichen Tagung 1964 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Travemünde am 24.9.1964, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, No. 66 vom 9.10.1964, S. 2.

2) ebenda.

Aus der Sicht des Geberlandes sind die Mittel der privaten Leistungen beschränkt durch die vorherrschende Kapitalmarktsituation. Die Nachfrage nach Kapital für den Export in Entwicklungsländer steht der Kapitalnachfrage aus dem eigenen Land wie aus dem übrigen industrialisierten Ausland gegenüber. Die öffentlichen Einnahmen oder die Mittel, die durch Anleihen im außerordentlichen Haushalt bereitgestellt werden können, verteilen sich auf eine Vielzahl von öffentlichen Aufgaben, unter denen die Entwicklungshilfe nur eine ist. Welchen Platz dabei die Entwicklungshilfe auf der Prioritätsskala der Ausgaben einnimmt, ist mehr ein politisches Problem als ein ökonomisches.¹⁾ In der Bundesrepublik wird diese Entscheidung mit der Festlegung der sogenannten Bindungsermächtigungen gefällt. Diese sind notwendig wegen der zeitlichen Differenz zwischen Zusagen und Auszahlungen, die bei der starken Projektbindung der deutschen Kapitalhilfe eintritt. Sie haben aber gleichzeitig den Effekt, daß sie für mehrere Jahre im voraus die Verpflichtungen festlegen, die weder vom Parlament selber noch von der Regierung weder unter- noch überschritten werden dürfen. Werden also im Rahmen der Zusagen Projekte präsentiert, so müssen sie finanziert werden. Werden über diese Zusagen hinaus Projektwünsche von seiten der Entwicklungsländer vorgetragen, so können sie nicht berücksichtigt werden, es sei denn, es ergeben sich freie Finanzierungskapazitäten, weil andere Projektzusagen nicht wahrgenommen wurden.

Unter der Annahme, daß ein Geberland nur Ressourcen in einer bestimmten Höhe zur Verfügung stellen kann oder will, ist die Effizienz einer Leistung unter anderem auch davon abhängig, in welchem Maße sie von den Eigenanstrengungen der Empfängerländer komplementär ergänzt wird. Je mehr Mittel der Geberseite in die local cost-Finanzierung fließen, desto weniger stehen für die Lieferung von Kapitalgütern zur Projektdurchführung zur Verfügung. Es kann also nur eine gewisse Anzahl von Projekten entweder ganz finanziert werden oder eine höhere Anzahl von Projekten nur hinsichtlich der Devisenkomponente. Für den Fall, daß einem Entwicklungsland zur Durchführung seines Mehrjahresplanes eine Rahmenzusage gegeben wurde, die dieses Land mit Projektanträgen ausfüllen

1) Vgl. Guth, Finanzielle Probleme der Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 3.

muß, wird der Tatbestand klarer. Je mehr Mittel der Rahmenzusage auf andere Zwecke als Devisenprojektkosten verwendet werden, um so weniger Projekte kann das Land in diese Rahmenzusage einbringen. Vorausgesetzt also, daß eine Erhöhung der Mittelbereitstellung im Geberland nicht möglich ist, trägt die Folgen der Forderung, Local Cost-Anteile zu finanzieren. das Entwicklungsland selber, da es entsprechend weniger Projekte durchführen kann.¹⁾

Die Forderung, Eigenwährungsanteile zu finanzieren, kann jedoch auch für das Geberland eine unliebsame Konsequenz zeitigen, wenn die Hilfe bevorzugt als Kapitalprojekthilfe vergeben wird. Das Finanzieren der Eigenwährungsanteile aus öffentlicher Hilfe geschieht als Transfer von Devisen oder Versorgungsgütern, deren Gegenwerte dem Haushalt des Entwicklungslandes zuwachsen. Solche Kredite führen aber in der Regel relativ kurzfristig zu Auszahlungen, da die langwierige Projektprüfung und -vorbereitung fortfällt. Das aber stört den Rhythmus der Auszahlungen, der wegen der Pipeline bei der Kapitalprojekthilfe einige Jahre beträgt, worauf sich die Regierung natürlich eingestellt hat.²⁾ So kann es dementsprechend in einem Haushaltsjahr zu höheren Belastungen kommen, als aufgrund der Bindungsermächtigungen für Kapitalprojekthilfe vorauszusehen war. Die Bundesregierung steht auf dem Standpunkt: "Die Rücksichtnahme auf das Leistungsvermögen des Bundes im Rahmen der für die Auszahlungen insgesamt aufzubringenden Mittel macht eine Abwägung der Hilfsbereitschaft mit den Möglichkeiten bei diesen Wünschen unumgänglich."³⁾

Die Mittelbereitstellung der öffentlichen Hand ist in jedem Falle begrenzt. Eine Ausweitung der nicht projektgebundenen Hilfe scheint unausweichlich. "Die Verschlechterung der Zahlungsbilanzen (so weit sie nicht auf reine Inflation zurückgeht) stellt ... eine unvermeidbare Entwicklungsstufe auf dem Wege zu höherem Produktions- und Prosperitätsniveau dar, einfach weil mit zunehmendem Einkommensniveau der induzierte und nicht mehr auf einzelne Projekte

-
- 1) Diese Feststellung ist selbstverständlich ohne jede Wertung. Es kann z.B. viel sinnvoller sein, nur ein Projekt, das hohe Priorität genießt, ganz zu finanzieren, als dieses nur halb und dafür noch andere "Grenzprojekte" ebenfalls halb. Im ersten Fall würde das Projekt mit höherer Priorität wenigstens bestimmt durchgeführt.
 - 2) Vgl. Penning, Karl Heinz; Die Finanzierung der Kapitalhilfe für Entwicklungsländer, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16.12.1963, Nr. 196, S. 1586.
 - 3) ebenda.

spezifizierbare Devisenbedarf steigt."¹⁾ Die Tendenz zu steigender projektungebundener Hilfe ist - wie die Analyse der Entwicklungshilfepolitik der OECD-Mitgliedsländer zeigt - für die Gesamtheit der OECD-Länder gegeben.

Damit stellt sich aber automatisch die Frage, ob die öffentliche Kapitalhilfe unter diesem offensichtlich unausweichlichen Zwang zu nicht projektgebundener Hilfe in jedem Falle das richtige Instrument zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten ist. Weiterhin ist fraglich, ob die gegebene Mittelbereitstellung der öffentlichen Hand plus dem gegebenen privaten Kapitalexport in Entwicklungsländer als nicht mehr zu erhöhendes Maximum zu betrachten ist. Mit anderen Worten: Kann der Ausfall bei der Projektfinanzierung durch die öffentliche Hand nicht wettgemacht werden durch eine Erhöhung der privaten Kapitalexportleistungen, so daß trotz des unabweislichen Bedarfs der Entwicklungsländer an projektgebundener Hilfe das Ausmaß der Projektfinanzierung aufrechterhalten werden kann?

Die Vergabeprinzipien, zumindest der USA, der BRD und vor allem der Weltbank, sahen - wie sich gezeigt hat - ursprünglich nur eine Kapitalhilfe subsidiär zum privaten Kapitalexport vor. Die Kapitalhilfe sollte nicht substitutiv zum privaten Kapital wirken, sondern ein Katalysator für dieses sein. In der Realität scheint sich jedoch die Tendenz abzuzeichnen, daß der öffentliche Kapitalexport den privaten verdrängt hat. Befürchtungen in dieser Richtung wurden in der Bundesrepublik bereits 1955 - also bevor überhaupt eine Hilfekonzeption entwickelt war - laut.²⁾ Dieser Verdrängungswettbewerb findet natürlich primär dort statt, wo Staat und Privatwirtschaft sich als Konkurrenten in der Nachfrage nach Kapital gegenüberstehen. Versucht die öffentliche Hand, ihre Entwicklungshilfeleistungen durch Anleihen am Kapitalmarkt über den außerordentlichen Haushalt bereitzustellen, so verursacht sie zumindest tendenziell eine Zinsverteuerung, durch die "eine Fülle von kommerziellen Projekten aus dem Markt"³⁾ gedrängt werden. Jedoch auch bei einer Finanzierung

1) Hankel, Wilhelm; Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, Hamburg 1967, S. 14 f.

2) Vgl. Guth, Wilfried; der Kapitalexport in unterentwickelten Ländern, a.a.O., S. 23 f.

des öffentlichen Kapitalexports aus dem ordentlichen Haushalt - also aus den Steuereinnahmen - bei der keine Konfrontierung im Kapitalmarkt gegeben ist, scheint dieser den privaten Kapitalexport zu konkurrenzieren. In der BRD z.B. stiegen die Leistungen an öffentlicher Kapitalhilfe und staatlich garantierten Exportdarlehen von 1960 bis 1965 von 0,8 Mrd. DM auf 2,2 Mrd. DM an. Allein im Zeitraum 1962 bis 1964 nahmen dagegen die kommerziellen Anlagen von 0,9 auf 0,4 Mrd. DM ab.¹⁾ Dieser Tatbestand ist "eine Art Greshamsche's Gesetz" der Verdrängung des teuren Kapitalmarktkredites durch den billigen Kapitalhilfekredit genannt worden.²⁾ Durch Kredite zu weichen Konditionen, die an der Zahlungsbilanzlage des Empfängerlandes orientiert sind, werden die kommerziellen Kredite, die am Kapitalmarkt refinanziert werden und deshalb zwangsläufig harte Konditionen haben, verdrängt. "Das Kapitalhilfegeschäft blühte auf, das kommerzielle Kapitalexportgeschäft bildete sich auf Sondergeschäfte zurück, die die marktgerechten harten Konditionen vertragen konnten."³⁾

Der private Kapitalexport in Entwicklungsländer, besonders in der Form von privaten Direktinvestitionen, unterliegt einer ganzen Reihe von Hemmungsfaktoren, die die Renditeerwartungen der Investoren beeinträchtigen. Privates Kapital in Entwicklungsländern wäre deshalb mit Zinssätzen belastet, die diese Länder bald in eine noch prekärere Zahlungsbilanzlage bringen müßten. Die Anerkennung dieses Sachverhaltes hat gerade dazu geführt, das nur unzureichend in diese Länder strömende Privatkapital durch öffentlichen Kapitalexport zu ergänzen. Dabei kann der öffentliche Kapitalexport nicht nur deswegen billiger durchgeführt werden, weil in Regierungsverhandlungen günstigere Konditionen - also praktisch Zinssubventionen - gewährt werden, sondern auch, weil staatliches Kapital nicht in dem Maße dem Risiko des Geldverlustes

3) Hankel, Wilhelm u. Lukos, Alfred; Grenzen und Möglichkeiten der Entwicklungsfinanzierung, a.a.O., S. 966.

1) Vgl. Hankel, Wilhelm; Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, a.a.O., S. 18 f.

2) Vgl. ebenda, S. 19.

3) ebenda.

oder der Retransferbehinderung ausgesetzt ist wie das private.¹⁾ Das staatliche Kapital hat dementsprechend also schon deswegen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Privatkapital, weil es sich international besser schützen läßt.

Der unzureichende private Kapitalexport in Entwicklungsländer kann jedoch auch durch eine gewisse Voreingenommenheit gegenüber ausländischem Privatkapital in diesen Ländern mitbewirkt sein. Die Lösung aus kolonialer Abhängigkeit war oftmals auch gegen private ausländische Kapitalinteressen durchzusetzen, mit der Wirkung, daß "in breiten Bevölkerungsschichten eine starke Abneigung gegen die Beteiligung ausländischer Unternehmer, insbesondere der konzernorientierten Privatwirtschaft"²⁾ besteht. Das erklärt den an sich mangelhaften Fluß privaten Kapitals in Entwicklungsländer, nicht jedoch den Tatbestand, daß der private Kapitalexport mit zunehmender öffentlicher Kapitalhilfe sinkt. Dieses sogenannte "Gresham'sche Gesetz" der privaten Kapitalexportverdrängung bewirkt - vorausgesetzt, daß es wirklich zutrifft - daß die gesamte Entwicklungshilfeleistung eines Geberlandes nicht ihr Maximum erreicht.

Aus diesem Grunde ist vorgeschlagen worden, die Kapitalhilfe funktional so zu teilen, daß Projektkredite und Zahlungsbilanzkredite mit unterschiedlichen Konditionen und aus unterschiedlichen Quellen vergeben werden.³⁾ Projekte, die über ihre Rentabilität grundsätzlich den Kredit selber bedienen können - dazu gehört auch ein Teil der in dieser Arbeit als "bedingt self-liquidating" bezeichneten Projekte - sollen aus liefergebundenen Projektkrediten finanziert werden. Das Kapital ist am Kapitalmarkt aufzunehmen und wird marktgerecht verzinst. Der Kredit wird aber vom Geberland mit einer Staatsgarantie ausgestattet, die das Risiko auf das Maß herabsetzt, das auch bei öffentlichen Kapitalkrediten gegeben ist. Aus dem Budget des Geberlandes werden hingegen nur lie-

1) Vgl. Köllner, Lutz; Zinshöhe und Kapitalexport in Entwicklungsländer, in: Konjunkturpolitik. - Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 7. Jg. 1961, S. 374.

2) Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 465.

3) Vgl. Hankel, Wilhelm; Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, a.a.O., S. 21.

ferungebundene Zahlungsbilanzkredite vergeben, deren Konditionen der Zahlungsbilanzlage des Empfängerlandes angepaßt sind. Ähnlich wie bei der Konditionenspaltung wird hier also auch nach dem Prinzip vorgegangen, daß der weiche Zahlungsbilanzkredit den harten Projektkredit bedienen soll.

Eine solche Ausgestaltung der Entwicklungshilfe hätte den Vorzug, daß die Finanzierungsformen den Finanzierungsfunktionen angepaßt würden und die Auswirkungen der Kreditverdrängung vermieden würden.¹⁾ Projekte, die absolut keine Rentabilität aufzuweisen haben, wie die der sozialen Infrastruktur oder auch des Straßenbaus, müßten wohl weiter aus öffentlicher Kapitalhilfe finanziert werden. Abgesehen davon müßte sich aber der Spielraum der öffentlichen Hilfe erweitern, wenn es tatsächlich gelingt, die Kapitalprojekthilfe - oder wenigstens bedeutende Teile - auszugliedern und sie vom Privatkapital finanzieren zu lassen. Dem Geberland wäre damit dann auch die Möglichkeit gegeben, die Wünsche der Entwicklungsländer hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Projektdurchführungen zu befriedigen. Local Cost-Anteile könnten mit Hilfe des Zahlungsbilanzkredites finanziert werden, indem der induzierte Importbedarf abgedeckt wird und die aus dem Verkauf der Güter resultierenden Gegenwertmittel eingesetzt werden. Die Finanzierung von Eigenwährungsanteilen durch das Geberland würde also bei einer Entwicklungshilfekonzeption, die stark auf Projektfinanzierung abgestellt ist, erleichtert, weil die Aufbringungskapazität im Geberland erhöht wird.

Obwohl dieses Finanzierungsmodell nicht nur durch seine Funktionalität und Logik, sondern auch durch seine Einfachheit besticht, scheinen einige kritische Anmerkungen angebracht zu sein.

Der Zinssatz angelegten Kapitals ist unter erwerbswirtschaftlichen Bedingungen die Rendite. Diese wird aber beim grenzüberschreitenden Kapitalverkehr nicht nur vom vorherrschenden Marktzins in der empfangenden Volkswirtschaft bestimmt, sondern auch von möglichen Geldwertverlusten, Kursabschlägen beim Retransfer und vom Transferrisiko selber.²⁾ Diese Risiken, die in den Entwicklungsländern in der Regel höher als in Industrieländern sind,

1) Vgl. ebenda, S. 21.

2) Vgl. Köllner, Lutz; Zinshöhe und Kapitalexport in Entwicklungsländer, a.a.O., S. 374.

sollen also durch die staatliche Garantie des Geberlandes abgesichert sein, so daß der Unternehmer oder Kapitalanleger lediglich das Marktrisiko trägt und dementsprechend in seiner Renditeerwartung auch nur dieses zu berücksichtigen braucht.

Nun stehen dem Fluß von Privatkapital in die Entwicklungsländer aber mit Sicherheit nicht nur diese Geldwert- und Transferrisiken entgegen. Es wurde bereits erwähnt, daß allein schon in den Entwicklungsländern selber eine Aversion gegen Privatkapital bestehen kann. Andererseits können mangelnde Investitionsmöglichkeiten - zumindest aus der Sicht der privaten Anleger - dazu führen, daß weniger Kapital in die Entwicklungsländer strömt, als zur Erreichung einer gesetzten oder erwünschten Wachstumsrate notwendig wäre. Erst die Erfahrung könnte wohl zeigen, ob durch diese Art der Substitution des staatlichen Kapitalexports tatsächlich mehr Kapital in die Entwicklungsländer fließt. Ist dieses jedoch der Fall, so impliziert das automatisch eine höhere Nachfrage an den Kapitalmärkten der Industrieländer, was zwangsläufig einen Zinsanstieg zur Folge haben muß. Die Entwicklungsländer wären also nicht nur den normalerweise schon härteren Kreditkonditionen des Kapitalmarktes konfrontiert, sondern darüber hinaus noch einer weiteren Konditionenverschärfung in Form steigender Zinssätze. Selbst wenn die mikroökonomische Selektionsfunktion des Zinses durch diese Art des Kapitaltransfers gewährleistet wird,¹⁾ tritt eine zusätzliche Belastung der Zahlungsbilanz doch nur dann nicht ein, wenn die so finanzierten Projekte ausgesprochen exportfördernden oder importsubstituierenden Charakter haben. Ist das jedoch nicht der Fall, so muß sich die Nachfrage der Entwicklungsländer nach weichen Zahlungsbilanzkrediten der Industrieländer automatisch ausweiten. Es muß in diesem Zusammenhang sogar auf die Gefahr hingewiesen werden, daß in den Entwicklungsländern durch diese Art der Finanzierung das Interesse an einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz beeinträchtigt werden kann. Möglich ist weiterhin, daß "an sich rentable Projekte von den Antragstellern als 'typische' Infrastrukturvorhaben deklariert werden",²⁾ und

1) Vgl. Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 259.

2) Hankel, Wilhelm und Lukac, Alfred; Grenzen und Möglichkeiten der Entwicklungsfinanzierung, a.a.O., S. 968.

der Anspruch erhoben wird, sie mit Hilfe der weichen Budgetkredite zu finanzieren.

Läßt sich jedoch ein solches Konzept der Entwicklungshilfefinanzierung in der Realität durchsetzen, so dürfte zumindest für die Projekte, für die das notwendige Kapital am privaten Kapitalmarkt aufgebracht wird, das Problem der Finanzierung von lokalen Kosten nicht existieren oder vielmehr, es ist dann ein Problem, das der jeweilige Investor zu lösen hat. Ob die bei der Durchführung des Projektes zum Einsatz gelangenden inländischen Produktionsfaktoren aus inländischen oder ausländischen finanziellen Ressourcen entlohnt werden, kann der Investor nur unter dem Gesichtspunkt der Gesamtrentabilität des Projektes entscheiden. Er muß, ohne Rücksicht auf die Zahlungsbilanz des Landes, in dem die Investition durchgeführt wird, diejenige Finanzierungsquelle in Anspruch nehmen, die ihm die geringeren Kapitalkosten verursacht. Das heißt aber, daß er selbstverständlich unter Umständen das im Industrieland aufgenommene Kapital auch zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile des Projektes einsetzt.

Der aus dem Einkommenseffekt der Projekte resultierende induzierte Importbedarf dagegen ist ein gesamtwirtschaftliches Problem, das den Investor nicht berührt. Erlaubt die Zahlungsbilanzsituation des entsprechenden Entwicklungslandes nicht, die notwendigen Importe durchzuführen, so kann hier die öffentliche Kapitalhilfe in Form von Versorgungs- und Zahlungsbilanzhilfe zum Zuge kommen. Um nun unter Berücksichtigung der möglicherweise defizitären Zahlungsbilanz zu verhindern, daß auch Eigenwährungsanteile von Projekten, die durch Kapitalaufnahme an ausländischen Kapitalmärkten finanziert werden, ebenfalls aus knappen Devisen bestritten werden, ist es möglich, die Versorgungs- bzw. Zahlungsbilanzhilfe in der Form durchzuführen, daß Gegenwertmittel entstehen. Diese können dann dem Investor in Landeswährung zur Bestreitung der lokalen Kosten des Projektes zur Verfügung gestellt werden, wie es bei den Cooley-Loans, wenn auch in geringem Umfang, von Seiten der US AID bereits geschieht.

52 Das Transferproblem

Da sich in der Zahlungsbilanz eines Landes jede reale und monetäre Beziehung des Inlandes mit dem Ausland widerspiegelt, findet in ihr auch jede Form der Entwicklungshilfe ihren Niederschlag.¹⁾ Das sagt jedoch noch nichts darüber aus, wie die unterschiedlichen Entwicklungshilfeformen auf die Teilbilanzen wirken, respektive darüber, ob zwangsläufig jede Entwicklungshilfe einen defizitären Einfluß auf die Zahlungsbilanz des Geberlandes ausübt.

Eine ausgeglichene Zahlungsbilanz soll dann gegeben sein, wenn der Saldo der Leistungsbilanz (also Saldo der zur Verfügung gestellten und empfangenen Waren und Dienstleistungen) gleich dem Saldo der Kapitalbilanz (als Saldo aller lang- und kurzfristigen Kapitalanlagen des Inlandes im Ausland und umgekehrt) ist.²⁾ Eine Zahlungsbilanz ist dementsprechend positiv - weist einen Überschuß aus - wenn der Saldo der Waren- und Dienstleistungen, vermindert um den Saldo der unentgeltlichen Leistungen, größer ist als der Saldo der Kapitalleistungen. Sie ist defizitär, wenn der Saldo der Kapitalleistungen einen Überschuß ausweist. Die Differenz zwischen den Teilbilanzen schlägt sich in der Devisenbilanz nieder. Ein Überschuß der Leistungsbilanz über die Kapitalbilanz bedeutet Zufluß von Gold und Devisen bei der Zentralbank (Bundesbank); ein Überwiegen der Kapitalbilanz führt zu Abflüssen von Gold und Devisen.³⁾

Entwicklungshilfeleistungen haben folglich dann einen defizitären Einfluß auf die Zahlungsbilanz, wenn sie einseitig die Kapitalbi-

-
- 1) Vgl. Cooper, R.N.; External Assistance and the Balance of Payments of Donor Countries, in: UN; Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23. March - 16 June 1964, Vol. V: Financing and Invisibles, Institutional Arrangements, New York 1964, S. 361.
 - 2) Das entspricht dem Zahlungsbilanzschema, wie es von der Deutschen Bundesbank verwendet wird.
Vgl. Kepper, Georg; Zahlungsbilanz, in: Enzyklopädisches Lexikon für das Geld- und Börsenwesen, 3. Aufl., Bd. II, Frankfurt 1967/68, S. 1853.
 - 3) Vgl. Kruse, Alfred; Außenwirtschaft. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 2. Aufl., Berlin 1965, S. 171 ff.

lanz belasten. Das ist jedoch nur der Fall, wenn sie in Form monetärer Transfers gegeben werden, denen der über die Leistungsbilanz ausgleichend wirkende reale Transfer nicht folgt.

Dieser Effekt kann am einfachsten dadurch vermieden werden, daß die Mittelvergabe an den Bezug der Güter aus dem Geberland gebunden wird. Diese Lieferbindung wird besonders stark von den USA eingesetzt, deren Zahlungsbilanz seit 1958 ein beständig steigendes Defizit ausweist.¹⁾ Für das Jahr 1962 wurde errechnet, daß die Entwicklungshilfeleistungen der USA in Höhe von 4,281 Mrd. US\$ zu Lieferungen in Höhe von 3,211 Mrd. führten, so daß immerhin noch 1,07 Mrd. US\$ übrig blieben, die einen direkten Dollarabfluß darstellten. Das machte nahezu 50 % des gesamten Zahlungsbilanzdefizits der USA aus.²⁾ Daß angesichts solcher Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die Zahlungsbilanz nicht daran zu denken war, die Lieferbindung zu lockern, sondern eher noch zu verschärfen, und außerdem noch andere Maßnahmen ergriffen wurden, ist verständlich.³⁾

Es ist andererseits jedoch behauptet worden, daß - auch abgesehen von der Lieferbindung - die monetären Transfers zu Realtransfers führen, weil die Entwicklungsländer bei vorherrschender Devisenknappheit zum Import von Gütern gezwungen sind, allein schon um ihre entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu erreichen.⁴⁾ Hinsichtlich der Bundesrepublik scheint diese Vermutung durchaus berechtigt. Wie bereits erwähnt wurde, fließt die meistens nicht

1) Vgl. Cooper, R.N.; External Assistance and the Balance of Payments of Donor Countries, a.a.O., S. 365.

2) Vgl. ebenda, S. 361; vgl. auch Salant, Walter S.; Despres, Emile; Krause, Lawrence B.; Rivlin, Alice M.; Salant, William A. und Tarshis, Lorie; The United States Balance of Payments in 1968, Washington DC 1963, S. 159 f. (im folgenden zitiert als: Salant u.a.; The US Balance of Payments in 1968).

3) Der Anteil von US AID finanzierten Gütern, der aus den USA geliefert wurde, stieg von 1961 bis 1967 von 44 auf 96 %. Vgl. AID, FY 1967, Operations Report, a.a.O., S. 6. Hinsichtlich der anderen Maßnahmen sei auf das "Buy American" Programm verwiesen, unter dem eine ganze Reihe von Vorschlägen gemacht wurde, um den Dollarzufluß zu verhindern. Vgl. FAZ, Nr. 189 vom 17.8.1963.

4) Vgl. z.B. Gäfgen, Gerard; Einordnung der Entwicklungshilfe in die Politik der Geberländer, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 836.

liefergebundene Kapitalprojekthilfe - soweit sich ihre Verausgabung für Importe durch die Entwicklungsländer kontrollieren läßt - zu 80 % in Form von Exportaufträgen in die Bundesrepublik zurück. Allgemein bedarf diese Behauptung allerdings wohl einer Differenzierung.

Bei gewissen Formen der Entwicklungshilfe kommt es gar nicht erst zu einem monetären Transfer. Die Leistung ist von ihrer Natur her liefergebunden. Das trifft vor allem für die technische Hilfe zu, die hauptsächlich in einer Übertragung von Dienstleistungen besteht. Ebenso wird die Versorgungshilfe der USA zum überwiegenden Teil als Gütertransfer angeboten, meistens in der Form von landwirtschaftlichen Überschußgütern unter PL 480. Von diesen beiden Entwicklungshilfeformen wird also zumindest kurzfristig die Kapitalbilanz nicht berührt und langfristig nur in der Form, als es zu Retransfers kommen kann, wenn diese Hilfe als Kredit, rückzahlbar in der Währung des Geberlandes, geleistet würde.¹⁾

Eine andere Möglichkeit, die Zahlungsbilanz des Geberlandes nicht zu belasten, besteht darin, die Hilfe an den direkten Importanteil der Projekte gebunden zu vergeben. Das Geberland kann versuchen, nur solche Projekte zuzusagen, bei denen es international Wettbewerbsvorteile genießt und außerdem noch in der Lage ist, technische Beratung für die Erstellung des Projektes anzubieten.²⁾ In diesem Fall würde der reale Transfer unmittelbar dem monetären folgen.

Schließlich können traditionell gute Handelsbeziehungen, wie sie vor allem zwischen England und Frankreich auf der einen Seite und einer Reihe von Entwicklungsländern andererseits bestehen, die sich früher in kolonialer Abhängigkeit von diesen Industrieländern befanden, eine Lieferbindung weitgehend überflüssig machen. Es hat sich im Gegenteil gezeigt, daß es zu einer Substitution der normalen Importe des Empfängerlandes kommen kann, wenn das Geber-

1) Vgl. ebenda, Sp. 842.

2) Vgl. Cooper, R.N.; External Assistance and the Balance of Payments of Donor Countries, a.a.O., S. 364.
Auf diese Möglichkeit des Geberlandes, auf die Projektwahl im Empfängerland einzuwirken, wurde jedoch auch weiter oben bereits hingewiesen.

land, das einen relativ hohen Anteil am Außenhandel des Empfängerlandes hat, seine Hilfe an Lieferungen bindet.¹⁾ "If foreign assistance is completely tied to procurement in the donor country, aid recipient countries will be tempted to direct their aid receipts to purchase in the donor country which would have been made anyway. If they are successful, foreign exchange is thus released for general use anywhere".²⁾ Eine Lieferbindung der Hilfe scheint dementsprechend in den Ländern am wirksamsten zu sein, wo der Anteil des Geberlandes am Außenhandel relativ gering ist.

Jedoch nicht nur in den hier geschilderten Fällen folgt dem monetären ein realer Transfer, Auch bei Nichtbestehen traditioneller Handelsbeziehungen und bei völlig ungebundener Hilfe kann es zu Rückflüssen ins Geberland in Form von Aufträgen kommen, nämlich über Drittländer, die die aus der Hilfe finanzierten Güter und Leistungen bereitstellen, aber selber auch wieder importieren. Die Wahrscheinlichkeit, daß dem ursprünglichen Geberland auf diesem Wege Exportaufträge zufallen, ist dann um so größer, wenn das Drittland keine Devisenreserven akkumuliert, sondern importiert.³⁾ Das ist auch der Grund, weshalb die US AID ihre Lieferbindung für die USA und Entwicklungsländer ausspricht, aber die Industrieländer Europas von den Lieferungen ausschließt, weil diese Devisenreserven anhäufen. Dabei können auch diese Länder durchaus gezwungen sein zu importieren, nämlich dann, wenn es sich um vollbeschäftigte Volkswirtschaften handelt, in denen keine freien Ressourcen zur Verfügung stehen.⁴⁾ Zusätzliche Exporte aufgrund von Entwicklungshilfeleistungen z.B. der USA müssen in einer solchen Volkswirtschaft die zur Verfügung stehenden Güter und Leistungen vermindern, was die Preisstabilität gefährdet. Soll aber die Gefährdung der Preisstabilität vermieden werden und bestehen andererseits Hemmungen, geld- und fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen, so muß zwangsläufig importiert werden. Auf diesem Wege kann also auch in diesem Falle im ursprünglichen Geberland dem monetären ein realer Transfer - quasi als sekundärer Effekt folgen.

1) Vgl. Salant u.a.; The US Balance of Payments in 1968, a.a.O., S. 171 und Hicks, N. Whitney; Estimating the Foreign Exchange Costs of Untied Aid, in: Southern Economic Journal, Vol. XXX, 1963/64, S. 168-174.

2) Cooper, R.N.; External Assistance and the Balance of Payments of Donor Countries, a.a.O., S. 368.

3) Vgl. Hicks, W. Whitney; Estimating the Foreign Exchange Costs of Untied Aid, a.a.O., S. 169 und S. 172 f.

Das Finanzieren von Local Cost-Anteilen und von induziertem Importbedarf kann - wie gezeigt wurde - sowohl durch "Cash Transfers" als auch durch Güter- und Leistungsübertragung vorgenommen werden. Die Finanzierung von induziertem Importbedarf kann liefergebunden werden, die von Eigenwährungsanteilen nicht, zumindest nicht in unmittelbarer Form, da es sich um den Einsatz von inländischen Faktoren handelt. Da diese inländischen Faktoren jedoch auch in inländischer Währung entlohnt werden, können sehr wohl Gegenwertmittel, die aus Realtransfers hervorgegangen sind, eingesetzt werden. Das Finanzieren von Eigenwährungsanteilen von Entwicklungsprojekten braucht also die Kapitalbilanz des Geberlandes nicht zu berühren. Um den monetären Transfer auszuschalten, benutzen denn auch die USA seit 1962 in den Ländern, in denen sie über keine oder nicht genügend Gegenwertmittel verfügen, sogenannte "irrevocable letters of credit".¹⁾ Gegen diese können die Empfängerländer aus den USA importieren und auf die bekannte Weise Gegenwertmittelfonds akkumulieren. Im Gegensatz dazu hätte die Bundesrepublik z.B. 1968/69 bei damals gegebener Zahlungsbilanzsituation und Konjunkturlage geradezu eine negative Lieferbindung vornehmen müssen, um den permanenten Überschuß der Leistungsbilanz gegenüber der Kapitalbilanz abzubauen.

Schließlich ist noch die Frage aufzuwerfen, wieweit Versorgungshilfe, und zwar gerade in der Form von Überschußgütern der Industrieländer, die normale Kapitalhilfe ersetzen kann, so daß auf diese Weise eine Entlastung der Zahlungsbilanz erreicht wird. In den USA ist offensichtlich zeitweise die Auffassung vertreten worden, daß die hohen Lieferungen landwirtschaftlicher Güter unter PL 480 eine Senkung der regulären Dollarhilfe möglich machen müßten.²⁾ Es bedarf jedoch keiner Diskussion, daß diese Substitution der regulären Dollarhilfe nur "to the extent that such aid is used by the recipient country to facilitate imports of food or fiber"³⁾ möglich ist. Von Seiten der Entwicklungsländer wurde darauf aufmerksam gemacht, daß der Pro-Kopf-Verbrauch, z.B. von

4) Vgl. Cooper, R.N.; External Assistance and the Balance of Payments of Donor Countries, a.a.O., S. 370.

1) ebenda, S. 367.

2) Vgl. Davis, John H.; Surplus Disposals as a Tool for World Development - Objectives and Accomplishments, in: Journal of Farm Economics, Vol. XL, 1958, Proceedings, S. 1488.

3) ebenda.

Weizen, in den Entwicklungsländern wesentlich schneller steige als in den Industrieländern.¹⁾ Die Kaufkraft in den Entwicklungsländern könne aber nur durch eine forcierte wirtschaftliche Entwicklung gesteigert werden, die ohne die komplementäre Dollarhilfe nicht zu erreichen sei. "Therefore, if the objective is to expand the market substantially in the long run, an effective way of doing so would be to give for a few years adequate foreign exchange assistance to the underdeveloped countries so that, supplemented by commodity assistance, it can promote their economic development and expand their purchasing power".²⁾

Hinsichtlich der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen von Projekten oder der Abdeckung des durch sie induzierten Importbedarfs auf dem Wege über die Lieferung von Versorgungsgütern kann jedoch auch folgende Auffassung vertreten werden. Wie weiter oben gezeigt wurde, kann der Zwang, die Eigenwährungsanteile selber finanzieren zu müssen und dementsprechend auch einen gewissen induzierten Importbedarf in Kauf nehmen zu müssen, dazu führen, daß der Devisenanteil des Projektes besonders hoch angesetzt wird. Wird nun der induzierte Importbedarf über die Lieferung von Versorgungsgütern befriedigt und so auch die Möglichkeit gegeben, die Local Costs der Projekte aus Gegenwertmitteln zu finanzieren, so ist kein Anreiz mehr gegeben, inländische Produktionsfaktoren nicht in größtmöglichem Maße einzusetzen. Die Devisenkomponente würde auf ihr technisch und durch das Vorhandensein inländischer Ressourcen bedingtes Mindestmaß beschränkt. Insofern könnte also durchaus von einer gewissen Substitution der regulären Hilfe durch Versorgungshilfe die Rede sein.

Die Versorgungshilfe - soweit sie in Form von realen Übertragungen geleistet wird - belastet die Zahlungsbilanz nicht, da sie in der Kapitalbilanz nicht in Erscheinung tritt. Wird diese Hilfe als Kredit, rückzahlbar in der Währung des Geberlandes, gewährt, so können langfristig dieselben Wirkungen auftreten wie bei der Kredithilfe. Die Tilgungen und Zinsen stärken die Position der Kapitalbilanz.

1) Vgl. Sen, S.R.; Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Underdeveloped Economies - the Indian Perspective, in: Journal of Farm Economics, Vol. XLII, 1960, Proceedings, S. 1037.

2) ebenda.

Versorgungshilfe wird jedoch zum überwiegenden Teil als Grant oder als Kredit, rückzahlbar in der Währung des Empfängerlandes gegeben.¹⁾ Diese Kredite sind, da es sich um nicht konvertierbare Währungen handelt, durch monetäre Transfers nicht tilgbar.²⁾ Aber auch reale Transfers scheiden aus, da sie die Ressourcen des Entwicklungslandes, die für die Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums benötigt werden, zu stark vermindern würden. Die USA - denn um diese handelt es sich bei diesem Problem wieder in der Hauptsache - können deshalb nicht "demand the conversion of repaid proceeds to dollars without checking the development of the country involved".³⁾ Die Auffassung, "that all foreign currencies are like dollars",⁴⁾ wie sie offensichtlich zeitweise in den USA vorherrschte, ist deshalb als völlig illusionär zu bezeichnen.⁵⁾ Die hohen Bestände an Gegenwertmitteln im Eigentum der USA in einigen Entwicklungsländern sind vielmehr als ein die politischen Beziehungen belastendes Problem zu betrachten. 1960 verfügten die USA alleine in Indien über 2,5 Mrd. US\$ in Form indischer Rupien, was im Vergleich etwa dem entspricht, als wenn eine fremde Macht in den USA über 35 Mrd. US\$ verfügen.⁶⁾ Es wird dementsprechend auch die Auffassung vertreten, daß es angebracht sei - um die politische Spannung in dieser Beziehung zu mildern - diese Gegenwertmittel den Empfängerländern als Zuschüsse zu überlassen, um deutlich herauszustellen, daß die USA keinen Anspruch auf einen zukünftigen Transfer erheben.⁷⁾

- 1) Zum Teil wurde sogar Kapitalhilfe in dieser Form vergeben. Die Kredite des Development Loan Funds waren rückzahlbar in der Währung des Empfängerlandes.
- 2) Pincus schätzt vorsichtshalber, daß - unter der Annahme, daß doch einige dieser Währungen eines Tages noch konvertibel werden - 20 % zurückfließen könnten.
Vgl. Pincus, John A.; The Cost of Foreign Aid, in: Review of Economics and Statistics, Bd. 45, 1963, S. 362.
- 3) Davis, John H.; Surplus Disposal as a Tool for World Development, a.a.O., S. 1487.
- 4) Schultz, Theodore W.; Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, in: Journal of Farm Economics, Vol. XLII, 1960, Proceedings, S. 1024.
- 5) Vgl. ebenda.
- 6) Vgl. Huehne, Lothar H.; Trends in der Entwicklungshilfe der amerikanischen und internationalen Finanzinstitutionen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 120, 1964, S. 535.

53 Auswirkungen auf die Produktionsstruktur in den
Geberländern und auf den Export von Drittländern

Soweit Entwicklungshilfe die Übertragung von Gütern und Leistungen bewirkt, ergeben sich Auswirkungen auf die Produktionsstruktur und die Beschäftigung im Geberland. Die aus der Entwicklungshilfe resultierende erhöhte Nachfrage kann zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrades beitragen und gleichzeitig Produktionssektoren, in denen Überkapazitäten vorliegen, zu einer besseren Auslastung verhelfen, wenn es gelingt, die zusätzliche Nachfrage in diese Sektoren zu lenken.¹⁾ Dabei kann es sich sowohl um kapital- als auch um konsumgüterproduzierende Sektoren handeln.

Von besonderem Interesse sind auch in dieser Hinsicht wieder die Versorgungshilfen, insbesondere die Lieferung landwirtschaftlicher Überschußgüter durch die USA, die zur Finanzierung von Local Cost Anteilen benutzt werden.

Es ist das wirtschaftspolitische Ziel der US Regierung gewesen, "to assure a productive and prosperous agricultural sector through the use of agricultural price support programs!"²⁾ Diese Politik führte zwangsläufig zu wachsender Vorratshaltung bei der Commodity Credit Corporation. Der Absatz dieser Überschußgüter durch das PL 480 hat, selbst wenn sonst keine Erlöse zu erzielen sind,³⁾ zumindest Einsparungen bei den Lagerhaltungskosten zur Folge.

Es ist selbstverständlich müßig, darüber zu spekulieren, ob die USA ihre landwirtschaftliche Subventionspolitik bis heute fort-

7) Vgl. ebenda, und Davis, John H.; Surplus Disposal as a Tool for World Development, a.a.O., S. 1487. Vgl. auch den bereits erwähnten Vorschlag Präsident Johnsons einer Entwicklungstiftung für Indien.

1) Vgl. Gäfgen, Gérard; Einordnung der Entwicklungshilfe in die Politik der Geberländer, a.a.O., S. 840 f.

2) US Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 1.

3) Da ein Teil der erlösten Gegenwertmittel für US-Zwecke eingesetzt werden, kann zumindest in dieser Höhe von Einnahmen aus den Überschußlieferungen gesprochen werden, weil eben Dollar eingespart werden. Schultz schätzt diese Erlöse auf 10 - 15 % der ursprünglichen CCC-Kosten der gelieferten Güter. Vgl. Schultz, Theodore W.; Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 1026.

gesetzt hätten, wenn nicht die Möglichkeit gegeben wäre, diesen Überschuß in den Entwicklungsländern abzusetzen. Trotzdem soll mit einigen Anmerkungen versucht werden darzustellen, welche Schwierigkeiten gegeben sind, die Produktion in diesem Sektor zu senken.

In der Landwirtschaft freigesetzte Arbeitskräfte werden sich bemühen, in anderen Sektoren Beschäftigung zu finden, was nur dann auf keine Schwierigkeiten stößt, wenn die Wirtschaft sich im Zustand der Vollbeschäftigung befindet.¹⁾ Einerseits ist aber der Anteil des Arbeitskräftepotentials in der Landwirtschaft in den hochindustrialisierten Ländern bereits so gering, daß es kaum zu einer Erhöhung des Arbeitskräftepotentials in anderen Sektoren beitragen kann, wenn bei Vollbeschäftigung Arbeit nachgefragt wird.

Andererseits fragt die hochmechanisierte Landwirtschaft in beträchtlichem Umfang industriell erzeugte Güter nach.²⁾ Eine Senkung des Output in der Landwirtschaft müßte also einen erheblichen Nachfrageausfall nach landwirtschaftlichen Investitionsgütern, Dünger usw. nach sich ziehen, so daß auch im industriellen Sektor strukturelle Anpassungen notwendig werden.

Für den brachliegenden Boden schließlich müßten u.U. Konservierungsmaßnahmen getroffen werden, um ihn vor Erosion zu schützen.³⁾

Strukturmaßnahmen zum Abbau agrarischer Überschüsse hätten also Auswirkungen, die weit über den eigentlichen Sektor Landwirtschaft hinausgehen. Entwicklungshilfe in Form von Lieferung agrarischer Überschußproduktion wird hier eingesetzt, um die Schrumpfung in einem Sektor zu vermeiden, für den man sich womöglich in der Zukunft bessere Absatzchancen erhofft, wobei außerdem für die eventuell doch notwendig werdenden Anpassungsmaßnahmen Zeit gewonnen wird.⁴⁾

1) Vgl. OECD; Food Aid, its Role in Economic Development, a.a.O., S. 55.

2) Vgl. ebenda, S. 56.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. Gäfgen, Gérard; Einordnung der Entwicklungshilfe in die Politik der Geberländer, a.a.O., Sp. 840.

Ein besonderes Problem in diesem Zusammenhang ist jedoch die Frage, wieweit durch diese zusätzliche Nachfrage der Druck, der unter normalen Umständen zu Anpassungen an den technischen Fortschritt und moderneren Produktionsmethoden zwingt, nachläßt und dadurch die Landwirtschaft international immer weniger wettbewerbsfähig wird.¹⁾ Da jedoch die Überschüsse in den USA bereits abnehmen, andererseits aber in vielen Entwicklungsländern immer noch ein erhebliches Nahrungsmitteldefizit besteht, kann die US-Regierung mit Sicherheit ihre Subventionspolitik noch ungefährdet eine Zeitlang fortsetzen.

Selbstverständlich sind immer wieder Befürchtungen laut geworden, daß der Export von überschüssigen Nahrungsmitteln den normalen Export dieser Güter behindere. Die Angriffe der Länder, die selber solche Güter exportieren - insbesondere natürlich Weizen - wie Kanada, Australien aber auch Dänemark, richten sich nicht gegen die Lieferung zur Linderung von akuten Notständen, sondern hauptsächlich gegen die unter Titel I des PL 480, die also praktisch für die Entwicklungsländer einen Zuschuß darstellen, da sie in Landeswährung rückzahlbar sind.²⁾ In den USA wurde der Standpunkt vertreten, daß "exporting countries should recognize that their strongest foreign demand is from those countries that have developed their own resources most efficiently".³⁾ Selbst wenn also zwischenzeitlich Exporteinbußen auftreten, werden diese durch die größere zukünftige Nachfrage der dann höher entwickelten Volkswirtschaften der Entwicklungsländer ausgeglichen. Sicherlich mit Recht ist außerdem darauf hingewiesen worden, daß z.B. bei Weizen die Preiselastizität der Weltnachfrage so gering ist, daß ein Angebot der US-Weizenüberschüsse im Weltmarkt den Preis so gedrückt hätte, daß der Grenzerlös dieses zusätzlichen Angebotes nicht positiv gewesen wäre.⁴⁾ Das hätte natürlich auch für

-
- 1) Vgl. Davis, John H.; Surplus Disposal as a Tool for World Development, a.a.O., S. 1484 f.
 - 2) Vgl. Mortensen, Erik; Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Developed Economies and Foreign Competitors. The Competitor's Perspective, in: Journal of Farm Economics, Vol. XLII, 1960, Proceedings, S. 1053.
 - 3) Davis, John H.; Surplus Disposal as a Tool for World Development, a.a.O., S. 1489.
 - 4) Vgl. Schultz, Theodore W.; Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 1022.

andere Weizenexportländer Einbußen an Exporterlösen bedeutet.

Wie bereits ausgeführt wurde, sehen die Vergabeprinzipien für die Lieferung von Agrargütern unter PL 480 vor, daß die "normal patterns of trade" nicht zu beeinträchtigen sind, und daß die Lieferungen nur für "additional consumption" zur Verfügung gestellt werden sollen. An diesen beiden Kriterien nehmen die ebenfalls Nahrungsmittel exportierenden Länder Anstoß, da sie ihnen nicht objektiv genug erscheinen. Hinsichtlich des normalen Anteils am Welthandel oder am Import eines Landes wird das Überschußland "chose a base period favorable to its exports of the particular commodity involved".¹⁾ Und selbst wenn das Überschußland aufgrund seiner Preisstützungsmaßnahmen "has priced himself out of the world market, he will still claim his 'normal share' and consider dumping exports justified".²⁾ Da die USA tatsächlich nur in Höhe von maximal 35 %³⁾ mit einer Bezahlung der Lieferung rechnen können, verkaufen sie also weit unter Inlandspreis, was in den Augen der anderen Exportländer einem Dumping gleichkommt.⁴⁾ Ebenso wird hinsichtlich des Kriteriums "additional consumption" bemängelt, daß keine objektive Vergleichsbasis gegeben sei, um zu entscheiden, was nun zusätzlicher Konsum ist und was nicht.⁵⁾ Weiter läßt sich nicht einsehen, warum sich diese

1) Mortensen, Erik; Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Developed Economies and Foreign Competitors, The Competitors Perspective, a.a.O., S. 1057.

2) ebenda.

3) Als Inlandspreis sind die CCC-Kosten anzusetzen, die ca. 30 % über den Weltmarktpreis liegen. 10 - 15 % der Gegenwertmittel beanspruchen die USA für eigene Zwecke. In Höhe von 20 % können die USA unter der Annahme, daß einige Währungen der Schuldnerländer doch noch konvertibel werden, mit Rückzahlungen rechnen. Als "Bezahlung" können daher die USA nicht mehr als 30 - 35 % der CCC-Kosten erwarten.
Vgl. Schultz, Theodoren W.; Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 1022 und 1026, und Pincus, John A.; The Cost of Foreign Aid, a.a.O., S. 362.

4) Vgl. Pütz, Theodor; Dumping, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Band, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1961, S. 13 f.

5) Vgl. Mortensen, Erik; Import and Implications of Foreign Surplus Disposal on Developed Economies and Foreign Competitors. The Competitors Perspective, a.a.O., S. 1057.

Drittländer auf die zukünftig steigende Nachfrage vertrösten lassen, aber an der bereits jetzt steigenden nicht partizipieren sollen. Man kann also sagen, daß andere Nahrungsmittel exportierende Länder wie Kanada, Australien und Dänemark kurzfristig Exporteinbußen durch die Lieferungen unter PL 480 hinnehmen müssen. Die ungewisse Erwartung steigender Exporte, wenn die Entwicklungsländer einmal bessere Märkte mit höherer Kaufkraft darstellen, ist wohl nur ein unzulänglicher Trost, da ja auch die Gefahr besteht, daß einige dieser Entwicklungsländer eines Tages selber Nahrungsmittlexporteur sind. Schließlich muß noch bedacht werden, daß auch die Nahrungsmittelimportländer, die nicht in den Genuß von subventionierten Überschußlieferungen kommen, in gewisser Weise diskriminiert werden, da "they would have to pay basic prices for foodstuffs high enough to enable part of the world supply to be distributed cheaply or as a gift to others".¹⁾

1) ebenda, S. 1061.

Teil III:

Auswirkungen der projektgebundenen Kapitalhilfe
auf die Empfängerländer

Wird Entwicklungshilfe in projektgebundener Form vergeben und darüber hinaus noch auf den direkten Importbedarf der Projekte beschränkt, so fällt den Entwicklungsländern die Aufgabe zu, einmal den inländischen Anteil in Form realer Ressourcen bereitzustellen und zum anderen für die Finanzierung dieser realen Ressourcen Sorge zu tragen.

Unter dem Terminus "direkter Importanteil" kann hier nur der Teil der realen Ressourcen verstanden werden, den das Empfängerland aus physischen Gründen nicht bereitstellen kann, weil er im Lande nicht vorhanden ist.¹⁾ Die Auflage nun, den Anteil an Ressourcen, der physisch vorhanden ist, einzusetzen, muß zwangsläufig für die Ressourcenallokation im Gesamtplan Auswirkungen haben. Die Gegenseite der Bereitstellung von Produktionsfaktoren ist ihre Entlohnung, die, wie gezeigt wurde, nicht unbedingt aus den finanziellen Ressourcen des Entwicklungslandes vorgenommen zu werden braucht. In nahezu allen Entwicklungshilfekoncepten ist die Forderung nach einem Eigenbeitrag der Empfängerländer enthalten, der bei einigen - wie Weltbank, IDA und US AID - dahingehend spezifiziert ist, daß nicht die gesamten Projektkosten übernommen werden sollen. Das läßt den Schluß zu, daß lediglich die Bereitstellung der realen Ressourcen von seiten der Empfängerländer nicht als ausreichender Eigenbeitrag gewertet wird, sondern daß man auch die Durchführung der Finanzierung erwartet.

Im folgenden soll nun gezeigt werden, welche Faktoren die Entlohnung inländischer Produktionsfaktoren aus inländischen finanziellen Ressourcen beeinträchtigen und welche Auswirkungen sich durch die Notwendigkeit, die realen Ressourcen bereitzustellen zu müssen, auf die Entwicklungsplanung ergeben.

1) Das impliziert noch nicht die Möglichkeit, daß die Ressourcen zwar vorhanden, aber bereits in anderer Verwendung gebunden sind.

6. Kapitel: Das Finanzieren von Eigenwährungsanteilen durch die Empfängerländer

Die Ausgaben für öffentliche Investitionen steigen in den Entwicklungsländern mit jeder Planperiode stark an. Die Durchführung jedoch "of public investment programs has often fallen short of plan targets".¹⁾ Der dritte afghanische Fünfjahresplan z.B. bestand zu einem großen Teil aus Überhangprojekten des zweiten Planes, und auch in indischen Plänen sind Kürzungen notwendig gewesen.²⁾

Die Gründe für solche Plankürzungen brauchen nicht ausschließlich im Bereich der inländischen Finanzierung zu liegen. Oft ist der Engpaß gerade durch mangelnde Deviseneinnahmen gegeben, die sowohl aus rückläufigen Exporten wie auch aus dem Ausbleiben erwarteter Entwicklungshilfe resultieren können. Streichungen einzelner Projekte mögen außerdem durch eine rein technisch mangelhafte Projektvorbereitung bedingt sein. Außerdem führt möglicherweise ein Wechsel in der politischen Auffassung oder auch in politischen Stellungen dazu, daß Projekte, die bereits in der Durchführung sind, keine weitere Finanzierung erhalten.³⁾

In der Finanzierungssphäre sind es wohl vor allem zwei Einflußkomplexe, die die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Ressourcen beeinträchtigen. Der erste Problembereich ist langfristiger Natur. Er betrifft einmal die Frage der Haushaltseinnahmen, die im allgemeinen für die Durchführung der angestrebten entwicklungspolitischen Ziele nicht ausreichend sind. Dieses Problem wird im folgenden näher erläutert. Zum anderen ist jedoch in vielen Entwicklungsländern die Budgetpolitik in keiner Weise den entwicklungspolitischen Aufgaben angepaßt.⁴⁾ Zur Illustrierung seien nur zwei Möglichkeiten angeführt, wie eine den entwicklungspolitischen Aufgaben nicht angepaßte Haushaltspolitik hinderlich sein kann:

1) UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 55.

2) Vgl. die Projektlisten in den Anhängen des 2. und 3. afghanischen Planes. Vgl. Afghanistan, 2. Plan, a.a.O. und Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., und vgl. Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 95.

3) Vgl. Hirschman, Albert O.; Development Projects Observed, a.a.O., S. 57.

4) Vgl. UN; World Economic Survey 1965, New York 1965, S. 106. und UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 55.

Der Staatshaushalt wird in den meisten Ländern jährlich aufgestellt und verabschiedet. Die staatliche Aktivität findet in ihm ihren Niederschlag in monetärem Ausdruck. Entwicklungsprojekte benötigen jedoch zu ihrer Durchführung oft mehrere Jahre, und ihr Erfolg ist weit besser in realen Größen ausdrückbar, als in Geldeinheiten.¹⁾ Daß diese Diskrepanzen zu Schwierigkeiten führen können, scheint offensichtlich. Zum anderen sind oft die Behörden, die die Entwicklungsprojekte durchführen, an der Haushaltsplanung nicht beteiligt, so daß sie ihre Anforderungen nicht selber vertreten können.²⁾ Hier scheint sich jedoch, zumindest in einigen Ländern, bereits ein Wandel anzubahnen, indem sie versuchen "to forge a closer link through the greater participation of planning authorities in the preparation of the budget".³⁾

Sowohl das Problem der unzureichenden Haushaltseinnahmen wie das einer zweckentsprechenden Budgetierung sind Engpässe langfristiger Natur, die nur im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung zu beseitigen sind.

Kurzfristiger Natur dagegen sind Probleme, die mit sich verändernden Kosten bei einzelnen Projekten zusammenhängen. Ebenso wie ein Projekt technisch ungenügend vorbereitet sein kann, ist auch möglich, daß die Kostenkalkulation unrealistisch war und sich im Zuge seiner Durchführung erhebliche Kostensteigerungen einstellen. Hinzu kommt, daß unvorhersehbare Preissteigerungen eintreten können, für die keine Rückstellungen vorgenommen wurden, so daß die Projektdurchführung von dieser Seite aus in Bedrängnis gerät.⁴⁾

Sollen diese Projekte nicht aus dem Plan gestrichen werden, so ist eine zusätzliche Mittelbereitstellung kurzfristig notwendig, wobei fraglich ist, ob die Mittel noch im Budget vorhanden sind. Es müssen also unter Umständen kurzfristige Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden.

Schließlich muß noch darauf hingewiesen werden, daß die "Konkur-

1) Vgl. dazu: UN; World Economic Survey 1965, a.a.O., S 107 f., und Hicks, Ursula K.; Development Finance, Planning and Control, a.a.O., S. 157 ff.

2) Vgl. UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 56.

3) ebenda.

4) Vgl. UN; World Economic Survey 1965, a.a.O., S. 108.

renz der Entwicklungshilfe" oder, neutraler ausgedrückt, ihre mangelhafte Koordinierung, zu erhöhten Anforderungen finanzieller Art bei den Entwicklungsländern führen kann. Die Entwicklungsländer sehen sich einer Vielzahl von Organisationen der Industrieländer und internationaler Institutionen gegenüber, die alle Hilfe in den unterschiedlichsten Formen anbieten. Bereits 1958 sollen in Indonesien allein von seiten der USA und der UN elf Organisationen tätig gewesen sein, von denen einige gleichzeitig mehrere Programme vertraten.¹⁾ Da seit 1958 weitere Industrienationen in den Kreis der Geberländer getreten sind und sich die Zahl der internationalen Organisationen wohl sicherlich nicht verkleinert hat, dürfte der Kreis der Anbieter heute eher noch größer sein. Die Entwicklungsländer sehen sich also einem insgesamt gestiegenen und auch vielfältigerem Angebot an Entwicklungshilfe gegenüber, dem sie nur schwer widerstehen können. Sie müssen auf der anderen Seite jedoch für die meisten dieser Programme in irgendeiner Form Eigenleistungen erbringen, die womöglich ursprünglich im Plan nicht einkalkuliert waren. So kann also mangelhafte sachliche und zeitliche Entwicklungshilfekordinierung zu einer zusätzlichen Belastung, besonders der finanziellen Ressourcen werden.

61 Probleme der langfristigen Investitionsfinanzierung

Der Gegenpol zur Bereitstellung der realen Ressourcen besteht in der Aufbringung der Finanzierung dieser Ressourcen. Wachstumsfinanzierung heißt dementsprechend "Bereitstellung von Geldkapital zur Finanzierung der Investitionen, die den Wachstumsprozeß tragen."²⁾ Wie die Analyse der Entwicklungspläne Afghanistans gezeigt hat (s. Tabelle I,3), können die Investitionen zum großen Teil vom Ausland getragen sein, wobei die Bereitstellung finanzieller Ressourcen die von Gütern und Leistungen noch übersteigen kann. Das Entwicklungsland war also nicht in der Lage, das notwendige Geldkapital in zureichendem Umfang aufzubringen.

1) Vgl. Cleveland, Harlan; The Convalescence of Foreign Aid, a.a.O., S. 226 ff.

2) Ehrlicher, Werner; Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern, in: Sieber, H. (Hrsg.); Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik. Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 21, Berlin 1963, S. 101.

Es sind eine Reihe von Theorien der sogenannten "zirkulären Kausation" aufgestellt worden, die den Zustand der Unterentwicklung beschreiben und erklären.¹⁾ Allen Theorien ist gemeinsam - wenn auch die Glieder ihrer Kausalketten unterschiedlich sind - daß sie letztlich das Verharren im Zustand der Armut aus der Existenz der Armut erklären. Einige dieser Erklärungsversuche stellen auf die makroökonomische Datenkonstellation ab, indem sie die geringe Kapitalbildung auf die geringen Einkommen, die daraus resultierenden geringe Nachfrage und niedrigen Sparquoten und schließlich deswegen niedrigen Investitionsquoten zurückführen.²⁾ Aus diesem Datenkranz interessiert im Zusammenhang mit dem Problem der aus inländischen Ressourcen getragenen Investitionsfinanzierung das Sparen.

Die Sparquote, als Anteil des Sparens am Sozialprodukt, liegt in den meisten Entwicklungsländern auch heute noch sehr niedrig. Gelegentlich wird gerade diese unzureichende inländische Sparkapitalbildung als der limitierende Faktor im Entwicklungsprozeß einzelner Länder herausgestellt.³⁾ Die Mobilisierung inländischer Ressourcen in Form von Geldkapital wurde noch 1960 für die Gesamtheit der Entwicklungsländer negativ beurteilt.⁴⁾ Und erstmalig 1967 wird für einige Länder eine positive Entwicklung festgestellt. In ihnen war ex post die gesamtwirtschaftliche Sparquote größer, als im Plan als Ziel vorgesehen war.⁵⁾ Es wird jedoch auch für diese Erfolge zu bedenken gegeben, daß "the share of domestic saving

-
- 1) Vgl. Stucken, Rudolf; Der "Circulus Vitiosus" der Armut in Entwicklungsländer, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 53 f.
 - 2) Vgl. Singer, H.W.: Neue Tendenzen im wirtschaftlichen Denken über Entwicklungsländer, in: Außenwirtschaft, Bd. 18, 1963, S. 79, und Meier, G.M. und Baldwin, R.E.; Economic Development, New York, London 1957, S. 320.
 - 3) Vgl. Stucken, Rudolf; Güsten, Rolf und Künkel, Klaus; Der Zehnjahresplan und die Entwicklungschancen, in: Stucken, Rudolf (Hrsg.); Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF, Bd. 28, Berlin 1963, S. 262.
 - 4) Vgl. UN; World Economic Survey 1960; New York 1960, S. 85.
 - 5) Vgl. UN; World Economic Survey 1967; New York 1967, S. 76. Es handelt sich um: China (Taiwan), Malaysia, Pakistan, Philippinen, Sudan, Venezuela und Indien.

in gross domestic product may at times be the result not of measures and events which have strengthened the propensity of the community to invest and save but of resort to the inflationary financing of investment".¹⁾ Unter solchen Umständen ist natürlich möglich, daß andere wirtschaftspolitische Ziele, wie Preisstabilität oder gleichmäßige Einkommensverteilung, nicht erreicht werden.

Abgesehen von den Möglichkeiten des erzwungenen Sparens sind es das private, freiwillige Sparen und die staatliche Ersparnisbildung über den öffentlichen Haushalt, die den Gesamtumfang ausmachen. Die oben angeführte erfolgreiche Steigerung der Sparquote in einer Reihe von Entwicklungsländern wird vornehmlich auf das Anwachsen der privaten, freiwilligen Spartätigkeit zurückgeführt, während das öffentliche Sparen nicht angestiegen oder sogar zurückgegangen ist.²⁾ Das steht im Gegensatz zu der Auffassung, die sich auch in der angeführten Theorie der zirkulären Kausation ausdrückt, daß bei Einkommen, die nur einen Lebensstandard knapp über oder teilweise sogar unter dem Existenzminimum erlauben, ein Konsumverzicht eben nicht möglich ist. Selbstverständlich gilt auch für Entwicklungsländer, das Sparen als Funktion des Einkommens zu sehen ist und dementsprechend niedrige Einkommen zu sowohl absolut wie relativ geringen Sparvolumen führen.

Die Auffassung, daß in Entwicklungsländern nicht oder zumindest im Vergleich zu den Industrieländern relativ sehr viel weniger gespart würde, ist von Ruthenberg - zumindest für den Bereich der Landwirtschaft - widerlegt worden. Sparraten von 10 bis 20 %, die dem bäuerlichen Bedürfnis nach Vorsorge für den Fall von Mißernten entspringen, scheinen danach auch bei den geringen Einkommen der indischen Bauern keine Ausnahme zu sein.³⁾

1) Vgl. UN; World Economic Survey 1967, a.a.O., S. 77.

2) Vgl. ebenda, S. 77 f. Die unvorteilhafte Entwicklung des öffentlichen Sparens wird hauptsächlich auf die starke Zunahme der laufenden öffentlichen Ausgaben zurückgeführt, die oftmals nicht eingeplant waren und natürlich den Umfang der öffentlichen Investitionen beeinträchtigen.
Vgl. UN; World Economic Survey 1967, a.a.O., S. 80.

3) Vgl. Ruthenberg, Hans; Landwirtschaft und anfängliche Kapitalbildung, a.a.O., S. 62.

Lohnempfänger hingegen, "die vielfach höhere Einkommen als die Bauern erzielen, sind meist nicht geneigt, nennenswerte Einkommensteile zurückzulegen."¹⁾ Diese geringe Sparneigung wird mit Nurkse²⁾ auf den internationalen Demonstrationseffekt zurückgeführt, durch den die Lohnempfänger angeregt werden, aufgeschobenen Konsum möglichst rasch nachzuholen. Darüber hinaus ist natürlich zu berücksichtigen, daß der Beschäftigungsgrad in den meisten Entwicklungsländern relativ niedrig ist. Die große Zahl der Beschäftigungslosen, sowohl in der Landwirtschaft als auch bei den Lohnabhängigen, muß zwangsläufig die Sparrate drücken. Entscheidend für die geringe realisierte private Sparrate in den Entwicklungsländern scheint jedoch der Umstand zu sein, daß nicht in Formen gespart wird, die zur Bildung von Geldkapital führen. Im agrarischen Bereich steht dem Sparen in monetärer Form allein schon entgegen, daß in vielen Ländern - besonders natürlich in denen, die noch am Anfang ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen - die Subsistenzwirtschaft relativ stark ausgebreitet ist. "Es wird für den lokalen Verbrauch produziert, so daß die Wirtschaft einen stationären Charakter erhält, ohne nennenswerte Ersparnisbildung und Investitionen".³⁾ Abgesehen davon führen traditionelle Wertvorstellungen dazu, daß die nicht konsumierten Einkommensteile "zum größten Teil unproduktiven Verwendungen in Form der Bargeldhortung, Ansammlung von Schmuck und Gold, Ankauf von Land u.a. angeführt wird".⁴⁾ Diese Verhaltensweise scheint für das Sparen aller Einkommensschichten zuzutreffen, wobei für die oberste Schicht vielfach noch die wertbeständige Anlage im Ausland hinzukommt.⁵⁾ Einer Änderung dieser traditionellen Sparformen steht hindernd entgegen, daß in den meisten Entwicklungsländern der Bankenapparat nur sehr unzuläng-

1) Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 506.

2) Vgl. Nurkse, Ragnar; Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, 10. Aufl., Oxford 1966, S. 61 ff.

3) Ghaussy, A. Ghanie; Kapitalbildung, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 1287.

4) Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 506.

5) Vgl. ebenda, Sp. 505.

Vgl. dazu auch: Meyer-Dohm, Peter; Entwicklungsprobleme unterentwickelter Länder, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jg., 1958, S. 210.
Diese Form der Ersparnisbildung wird hier als "passives Kapital" bezeichnet.

lich ausgebaut ist. Hier sind erhebliche Anstrengungen der Entwicklungsländer selber erforderlich, wenn erreicht werden soll, daß die Spargewohnheiten geändert werden.¹⁾

Von besonderer Bedeutung sind angesichts der großen Aufgaben, die sich die Entwicklungsländer mit der Durchführung ihrer oft sehr ehrgeizigen Pläne gesetzt haben, die laufenden öffentlichen Einnahmen. Aus ihnen müssen, wenn von der Möglichkeit der öffentlichen Verschuldung abgesehen wird, nicht nur die laufenden Ausgaben des normalen Haushaltes bestritten werden, sondern auch die laufenden Ausgaben sowie die Investitionsfinanzierung der Pläne. Dabei haben die laufenden Haushaltseinnahmen in den Entwicklungsländern keinen höheren Anteil am Bruttosozialprodukt als 15 %, was in einer Reihe von Ländern noch nicht einmal gegeben ist.²⁾ Im Gegensatz dazu macht dieser Anteil in den Industrieländern in der Regel zwischen 25 und 35 % aus.³⁾

Öffentliches Sparen, also die Erzielung von Überschüssen aus den laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben zum Zwecke der Gewinnung von Geldkapital für die Durchführung öffentlicher Investitionen, kann nur dadurch gewonnen werden, daß entweder der öffentliche Konsum - also die laufenden Ausgaben - eingeschränkt wird oder aber die laufenden Einnahmen - also die Steuern - erhöht werden.⁴⁾ Die Entwicklungsländer bemühen sich, beide Wege zu beschreiten, wobei zumindest einige von ihnen während der letzten Jahre bei dem Versuch, die Steuereinnahmen zu erhöhen, erfolgreicher gewesen sind als bei dem Versuch, die laufenden Ausgaben einzuschränken.⁵⁾ Das Dilemma scheint dadurch zu entstehen, daß viele Länder in ihrem Bestreben, möglichst viel Kapital für die Investitionsvorhaben der öffentlichen Pläne bereitzustellen, die laufenden Ausgaben gerade dieser Investitionsvorhaben weit unterschätzen. "Little attempt has consequently been made to appraise

1) Vgl. ebenda, Sp. 506 f.

2) Vgl. UN; World Economic Survey 1967, a.a.O., S. 27.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 47.

5) Vgl. UN; World Economic Survey 1967, a.a.O., S. 79 f.

carefully the increase in current expenditure which is likely to be needed over the planperiod".¹⁾ Es kommt hinzu, daß "when public revenue has increased, many governments have not been able to withstand the pressure to expand public social services more rapidly".²⁾ Einige Länder waren darüber hinaus hinsichtlich ihrer laufenden Ausgaben noch durch erhöhte Aufwendungen für Verteidigungszwecke belastet, zu denen sie sich gezwungen fühlten oder auch tatsächlich gezwungen waren.

Die Struktur der öffentlichen Einnahmen der Entwicklungsländer zeigt nahezu genau umgekehrte Proportionen zu den der Industrieländer. Bei den Entwicklungsländern überwiegen die indirekten Steuern und Abgaben, während in den Industrieländern die direkten Steuern ein höheres Gewicht haben.³⁾ Köllner stellt dementsprechend fest: "Es sind Abgabensysteme, denen Grundsätze wie die der Gleichheit und Gerechtigkeit der Besteuerung weitgehend fremd blieben, wenigstens nach europäischen Vorstellungen".⁴⁾ Da sie keine Zielsetzungen wirtschafts-, sozial- oder konjunkturpolitischer Art beinhalten, sind sie zwar einerseits sehr übersichtlich, andererseits aber auch auf die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung nicht abgestellt.⁵⁾

Die in einer Reihe von Ländern vorherrschende Abhängigkeit der Staatseinnahmen vom Außenhandel durch Import- und Exportzölle "bedeutet nichts anderes als eine zusätzliche Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entfaltung dieser Gebiete vom Weltmarkt, vom Konjunkturverlauf in den alten Industriestaaten sowie von der wechselnden Entwicklung der 'terms of trade' der Entwicklungsländer".⁶⁾

Es darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß diese Struktur der öffentlichen Einnahmen gewisse Vorteile für die Entwicklungsländer mit sich bringt. Einmal ist die Durchführung der indirekten Besteuerung administrativ wesentlich einfacher. Das ist auch einer der Gründe, worauf Köllner - angesichts der institutio-

1) ebenda, S. 80.

2) ebenda.

3) Vgl. Köllner, Lutz; Grundfragen der Finanzpolitik in Entwicklungsländern, in: Fritsch, Bruno (Hrsg.); Entwicklungsländer, Köln-Berlin 1968, S. 278.

4) ebenda. S. 279.

5) Vgl. ebenda.

6) ebenda, S. 282.

nellen Schwächen in den Entwicklungsländer - das Überwiegen der indirekten Steuern zurückführt. Zum anderen wird die hohe Besteuerung des Verbrauchs mit der Hoffnung verbunden, diesen einzuschränken und so Güter für den Export zu gewinnen.¹⁾ Einer stärkeren Besteuerung der Einkommen - besonders natürlich einer Verschärfung der Progression für hohe Einkommen steht die Annahme entgegen, daß durch diese milde Einkommensbesteuerung Investitionsanreize gegeben werden.²⁾

Ein besonderes Problem stellt die Agrarbesteuerung dar. Da in den meisten Entwicklungsländern der Landwirtschaftssektor immer noch den höchsten Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung hat, wird mit Recht gefordert, daß zumindest in der Anfangsphase der Entwicklung "ein großer Teil des Kapitalbedarfs durch Überschußabschöpfung aus der Landwirtschaft"³⁾ gedeckt werden muß. Andererseits sind die Möglichkeiten zu einer bevorzugten Besteuerung gerade dieses Sektors nicht besonders günstig, da weitgehend das Einkommens- und Produktivitätsniveau niedrig ist. Einer Landbesteuerung steht wohl vielfach entgegen, daß der Grund und Bodenkatastermäßig nicht erfaßt ist.⁴⁾ So dürfte sich gerade auf dem Gebiet der Agrarbesteuerung das Fehlen wirkungsvoller Steuergesetze und einer effizienten Steuerbehörde besonders schmerzhaft bemerkbar machen.

Angesichts all dieser Schwierigkeiten, das geringe Steuerpotential der Entwicklungsländer effizient auszuschöpfen, ist es geradezu erstaunlich, daß es trotzdem einigen Ländern gelungen ist, ihre öffentlichen Einnahmen nicht unbeträchtlich zu erhöhen. So stieg der Anteil der Steuern am Bruttosozialprodukt in Pakistan von 6,1 % in 1959/60 auf 8,7 % in 1964/65.⁵⁾ In Indien stieg in der Zeit von 1960 bis 1965 (dritter Fünfjahresplan) der Anteil der Steuereinnahmen am Volkseinkommen sogar von 9,6 auf über 14 % an.⁶⁾ Dem standen aber andererseits auch - wie bereits erwähnt - erhöhte laufende Aufwendungen gegenüber, die gerade in diesen beiden Ländern durch Ausgaben für Verteidigungszwecke bedingt

1) Vgl. UN; World Economic Survey 1965, a.a.O., S. 112.

2) Vgl. ebenda.

3) Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 504.

4) Vgl. UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 48.

5) Vgl. UN; World Economic Survey 1967, a.a.O., S. 28.

6) Vgl. ebenda.

waren, was eventuell die Aufbringung zusätzlicher Steuern psychologisch erleichtert haben mag.

Es herrscht allgemein Übereinstimmung, daß öffentliche Anleihen in den Entwicklungsländern nur geringe Chancen haben, zusätzliches Geldkapital zu mobilisieren.¹⁾ Das ist einmal wohl auf die bereits erwähnten traditionsgebundenen Formen des privaten Sparens zurückzuführen, zum anderen jedoch auch darauf, daß in den meisten Entwicklungsländern Kapitalmärkte nicht existieren. Außerdem mangelt es wohl auch weitgehend in der Bevölkerung "an der Bereitschaft zur Übernahme von Staatstiteln".²⁾

Von den zahlreichen Möglichkeiten, Kapital über Zwangsabschöpfung zu mobilisieren, soll hier nur der von Nurkse entwickelte Gedanke eines Zwangsarbeitseinsatzes erwähnt werden.³⁾ Das Konzept beruht auf dem Prinzip, daß überschüssige Arbeitskräfte, vor allem aus der Landwirtschaft, zum Auf- und Ausbau der Infrastruktur eingesetzt werden. Diese Arbeitskräfte sollen nicht nur nicht entlohnt werden, sondern auch von den in der Landwirtschaft Verbliebenen weiter mitversorgt werden, was möglich sein muß, da sie vorher als unproduktive Konsumenten ebenfalls versorgt worden sind. Der Erfolg dieser Maßnahmen soll darauf beruhen, daß, ohne Erhöhung des Konsumniveaus und ohne zusätzlichen Einsatz von finanziellen Ressourcen durch die öffentliche Hand, Investitionen im Bereich der Infrastruktur vorgenommen werden können. Ohne Frage stehen einem solchen Programm eine Reihe von Schwierigkeiten entgegen, die zum Teil auch bereits von Nurkse selber angeführt wurden. So werden diese Investitionen nicht völlig ohne Kapitaleinsatz durchzuführen sein, da die Arbeitskräfte zumindest mit Werkzeugen ausgerüstet werden müssen. Außerdem ergeben sich beträchtliche organisatorische Probleme, die nicht einfach zu lösen sind.⁴⁾ Andererseits muß gegen solche Vorbehalte und auch gegen Argumente, daß

1) Vgl. Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp.517f.

2) ebenda, Sp. 508.

3) Vgl. Nurkse, Ragnar; Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 36 ff.

4) Vgl. Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 508.

ein solches Vorgehen die Einschränkung der individuellen Freiheit bedeutet, eingewandt werden, "daß gerade in den übevölkerten Entwicklungsregionen auf den Beitrag eines zeitlich beschränkten Arbeitsdienstes kaum verzichtet werden kann".¹⁾ Die Bedeutung dieses Planes ist auch daran zu erkennen, daß solche Möglichkeiten der Kapitalbildung in der Literatur immer wieder erörtert werden.²⁾ Aus der Praxis der Entwicklungspolitik kann hier zumindest das Projekt der Salang-Paßstraße in Afghanistan angeführt werden, das hinsichtlich des Faktors Arbeit weitgehend unter Einsatz des afghanischen Labour Corps durchgeführt wurde. Auch im Rahmen dieser Arbeit wird im Zusammenhang mit der entwicklungspolitischen Bedeutung von Nahrungsmittellieferungen noch einmal auf dieses Konzept zurückzukommen sein.

Wie sich gezeigt hat, sind weder die Möglichkeiten des privaten noch die des öffentlichen Sparens in den Entwicklungsländern besonders günstig. Es mag deswegen auch nicht weiter erstaunlich sein, daß auch das Finanzieren der Eigenwährungsanteile von Entwicklungsprojekten, deren Devisenkomponente vom Ausland aufgebracht und finanziert wird, zu Engpässen führen kann.

62 Möglichkeiten und Probleme der kurzfristigen Bereitstellung von Geldkapital

Wegen der mangelhaften inländischen Finanzierungskapazität aufgrund des unzureichenden privaten und öffentlichen Sparens sind viele Entwicklungsländer dazu übergegangen, "Defizitfinanzierung durch zusätzliche Inanspruchnahme von Zentralbankgeld als Mittel der Kapitalbildung zu verwenden".³⁾ Das heißt also, daß Defizitfinanzierung nicht nur zur kurzfristigen Überbrückung von Finanzierungslücken gebraucht werden soll, sondern durchaus in der langfristigen Finanzierungsplanung der Investitionen der öffentlichen Hand eingesetzt wird.

1) ebenda, Sp. 508 f.

2) Vgl. Billerbeck, Klaus; Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials in Asien und Afrika, Hamburg 1961, S. 44 ff., und Ardant, Gabriel; A Plan for Full Employment in the Developing Economies, in: International Labour Review, Vol. 88, 1963, Teil I, S. 24 ff.

3) Vgl. Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 514.

Das Problem der Budgetdefizite und die Frage, ob diese notwendigerweise inflationäre Folgen zeitigen müssen oder nicht, wurde für die ECAFE-Region bereits zu Beginn der 50er Jahre aufgeworfen.¹⁾ Dabei sah man den Zweck der Defizitfinanzierung jedoch noch nicht so sehr unter dem Aspekt der langfristigen Kapitalbildung. Die Budgetdefizite traten auf, weil die öffentlichen Investitionen im Vergleich zu den Finanzierungsmöglichkeiten zu hoch geplant waren. Sie waren also die Folge der Investitionsplanung und nicht bewußte Politik. Der Abdeckung solcher Defizite durch Anleihen stehen nicht nur die Schwierigkeiten entgegen, die die Entwicklungsländer im allgemeinen bei der Anleiheauflage haben, sondern wegen ihrer Kurzfristigkeit auch das verzögernde Zeitmoment, das mit Anleihebehebungen verbunden ist.²⁾

Bereits 1954 wird jedoch festgestellt, daß wegen der geringen Fähigkeit der ECAFE-Länder, ihre Steuereinnahmen zu erhöhen, "governments are, therefore, now considering the possibility of using deficit finance for the purpose of securing rapid economic development".³⁾ Damit wurde also Defizitfinanzierung bewußt als Instrument der Bereitstellung von Geldkapital zum Zwecke der Investitionsfinanzierung eingesetzt und nicht mehr bloß als Möglichkeit kurzfristig zu beseitigender Finanzierungslücken betrachtet.

Von einem Budgetdefizit im weitesten Sinne ist dann die Rede, wenn die Gesamtheit der staatlichen Ausgaben die staatlichen Einnahmen übersteigt.⁴⁾ Die Beseitigung eines Budgetdefizits ist einmal durch Anleihen im Inland, zum anderen aber auch durch Anleihen im Ausland oder durch eine Verminderung der inländischen Devisenreserven möglich.⁵⁾ Im Falle von Anleihen wird Kaufkraft von den Wirtschaftssubjekten auf den Staat übertragen, was einer Besteuerung ähnelt. Dasselbe ist letztlich auch der Fall, wenn der Staat Devisen - sei es aus einer Verminderung der Devisenreserve, sei es aus einer Kreditaufnahme im Ausland - einsetzt, um über Kaufkraft im Inland verfügen zu können.⁶⁾ Diese Möglichkeiten,

1) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. II, 1951, Third Quarter, No. 3, Bangkok 1952, S. 21

2) Vgl. Köllner, Lutz; Grundfragen der Finanzpolitik in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 299.

3) UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, S. 1.

4) Vgl. ebenda, S. 3.

5) Vgl. ebenda, S. 4.

6) Vgl. ebenda.

das Defizit auszugleichen, stellen jedoch nicht Defizitfinanzierung im engeren und eigentlichen Sinne dar. Die ECARE gibt als mögliche Form des Defizitfinanzierens an:¹⁾ den Einsatz von öffentlichen Kassenbeständen, Verschuldung bei der Zentralbank und die Ausgabe von Banknoten direkt durch die Regierung.

Wieweit nun ein Haushaltsdefizit durch eine Verschuldung des Staates gegenüber der Notenbank ausgeglichen werden kann, ist davon abhängig, ob die Notenbank vom Staat unabhängig ist oder nicht. "In den älteren Industriestaaten erhält das Ideal der Währungsstabilität vielfach eine institutionelle Stütze durch die Notenbankverfassung, wenn diese eine weitgehende Staatsunabhängigkeit vorsieht".²⁾ Ist diese staatsunabhängige Stellung auch in den Entwicklungsländern gegeben, so wird die Regierung - soweit sie nicht die Möglichkeit hat, auf Kassenbestände zurückzugreifen oder die Notenpresse zu betätigen - gezwungen sein, das Investitionsprogramm zu kürzen, um den Haushaltsausgleich herbeizuführen.³⁾ In den meisten Fällen jedoch sind die Notenbanken in den Entwicklungsländern staatsabhängig, was sich häufig darin äußert, daß dem jeweiligen Finanzminister eine einflußreiche Stellung eingeräumt ist.⁴⁾ Unter solchen Umständen steht natürlich dem Einsatz von Defizitfinanzierung zur Schaffung von Geldkapital für die öffentlichen Investitionen nichts im Wege. Fraglich bleibt dann nur, wie die Zentralbank in der Lage sein soll, eine inflationsfreie Geld- und Kreditpolitik zu betreiben, falls Geldwertstabilität überhaupt als gleichrangiges Ziel neben Wachstum angestrebt wird. Der fiskalpolitische Spielraum der Zentralbanken in den Entwicklungsländern ist normalerweise schon stark begrenzt, was - wie noch zu erörtern bleibt - mit dem Problem der wirtschaftlichen Unterentwicklung allgemein zusammenhängt. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß die Skepsis gegenüber der Defizitfinanzierung, besonders

-
- 1) Vgl. ebenda und vgl. König, Norbert; Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern. Das thailändische Beispiel, Berlin 1963, S. 93 (im folgenden zitiert als: König, Norbert; Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern).
 - 2) Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 516.
 - 3) Vgl. Köllner, Lutz; Grundfragen der Finanzpolitik in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 299.
 - 4) Vgl. ebenda und vgl. Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 516.

als Instrument der langfristigen Investitionsfinanzierung, überwiegt.¹⁾ Es soll nun im folgenden geprüft werden, welche Auswirkungen sich aus Defizitfinanzierung ergeben können. Dabei sollen diese einmal unter der Annahme vorhandener freier Kapazitäten untersucht werden und zum anderen unter der Annahme von Vollbeschäftigung resp. für Entwicklungsländer mangelnder Angebotselastizität bei zumindest einigen Produktionsfaktoren, so daß es zu Engpässen kommt. Zu fragen ist ferner, welche Auswirkungen der monetären Expansion sich bei Investition in verschiedenen Sektoren oder Projekten ergeben, und zwar sowohl bei langfristig geplanter Finanzierung aus Defiziten wie auch bei Defiziten zur kurzfristigen Überbrückung von Finanzierungslücken. Schließlich bleibt noch zu prüfen, ob tatsächlich und in welchem Umfang sich inflationäre Auswirkungen ergeben.

621 Defizitfinanzierung bei Vorhandensein freier Kapazitäten

Prima facie scheint in einer Volkswirtschaft, die sich nicht im Zustand der Vollbeschäftigung befindet und in der freie Kapazitäten an Produktionsfaktoren vorhanden sind, nichts gegen Defizitfinanzierung zu sprechen. Durch die monetäre Expansion werden brachliegende Faktoren mobilisiert, deren realer Beitrag zum Sozialprodukt das geldseitig bedingte Ungleichgewicht kompensiert.²⁾ Von den Vertretern der Entwicklungsländer, die sich für Defizitfinanzierung als Instrument der Entwicklungsfinanzierung aussprechen, wird dementsprechend vorgebracht: "Underdeveloped countries have large 'unemployed' resources, especially of labour. The supply of goods and services would therefore, readily respond to an extra purchasing power injected into the system by government deficits, and there would be no actual inflation. Deficit financing would lead to an expansion of output rather than to inflation".³⁾

1) Vgl. Kraus, Wilhelm, Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., S. 515 f.

2) Vgl. Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, in: Fritsch, Bruno (Hrsg.), Entwicklungsländer, a.a.O., S. 302.

3) UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. II, 1951, Third Quarter, No. 3, a.a.O., S. 22.

Dieser Standpunkt ist zu akzeptieren, soweit die beiden in ihm enthaltenen Voraussetzungen wirklich zutreffen. Es müssen tatsächlich freie Kapazitäten vorhanden sein, und ihr Einsatz muß zu einem zusätzlichen Angebot an Gütern und Leistungen führen.

Es wurde in dieser Arbeit bereits erwähnt, daß selbst bei Überschuß an Faktor Arbeit - besonders natürlich in den dichtbevölkerten Regionen Asiens - gerade auch hinsichtlich dieses Faktors Engpaßsituationen auftreten können. Unter Berücksichtigung dieses Tatbestandes könnte nun der Begriff Eigenwährungsanteil so definiert werden, daß nur das als solcher angesehen wird, was als freie Kapazität im Entwicklungsland zur Verfügung steht. Produktionsfaktoren, die bereits in anderer Verwendung gebunden sind, werden dagegen als im Ausland bereitzustellende Ressourcen betrachtet. Nur unter einer solchen Differenzierung dürfte in vielen Ländern die Voraussetzung freier Kapazitäten gegeben sein und zumindest unter diesem Aspekt Defizitfinanzierung als Mittel der Aufbringung des Eigenbeitrages gerechtfertigt erscheinen. Selbstverständlich kann auch die Auswahl der Investitionsvorhaben so vorgenommen werden, daß im wesentlichen nur ungenutzte Ressourcen zum Einsatz gelangen.¹⁾ Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß ungenutzte Ressourcen hauptsächlich in einer hohen Zahl Beschäftigungsloser existieren, müßten also vordringlich arbeitsintensive Projekte ausgewählt werden. Fraglich scheint aber, ob eine solche Projektauswahl nicht mit der zweiten Voraussetzung kollidiert. Es wäre zu prüfen, wieweit solche arbeitsintensiven Projekte nicht gerade im Bereich der Infrastruktur zu finden sind. Solche Investitionen leisten aber keinen unmittelbaren Beitrag zum Sozialprodukt oder zumindest erst nach einem time-lag.²⁾ In gewisser Weise können also die beiden Voraussetzungen,

1) Vgl. Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellen wirtschaftlichem Wachstum, a.a.O., S. 302.

2) Das Problem der Auswahl der Investitionsvorhaben für Defizitfinanzierung wird weiter unten noch genauer ausgeführt. Einschränkung muß hier jedoch darauf hingewiesen werden, daß selbstverständlich auch arbeitsintensive Investitionsvorhaben vorstellbar sind, die relativ unmittelbar das Angebot an Gütern und Leistungen erhöhen können, wie z.B. der Ausbau von Dorfstraßen zur Herstellung eines Marktzuschlusses.

unter denen Defizitfinanzierung ohne Gefährdung der Geldwertstabilität möglich erscheint, im Widerspruch zueinander stehen. Bestehen die zu mobilisierenden Ressourcen im Faktor Arbeit und handelt es sich bei arbeitsintensiven Projekten überwiegend um solche, die nicht oder nicht unmittelbar das Angebot an Gütern und Leistungen erhöhen, so kann der kompensierende Effekt, der inflationäre Preisauftriebe verhindern soll, nicht eintreten.

Ein weiterer günstiger Faktor für die monetäre Expansion wird von den Vertretern der Entwicklungsländer darin gesehen, daß "part of the current savings of the people is hoarded in the form of local currency".¹⁾ Existiert nun die monetäre Expansion nur in dem Maße, in dem Geld gehortet wird, so kann kein inflationärer Druck entstehen.

Gegen eine solche Argumentation können natürlich erhebliche Einwände vorgebracht werden. Es wurde bereits weiter oben darauf hingewiesen, daß Sparen in vielen Entwicklungsländern gerade in nicht-monetärer Form vorgenommen wird. Von daher ist also schon fraglich, ob tatsächlich Geldhorte angelegt werden, die für geplante monetäre Expansionen ausreichend sind. Außerdem erscheint es widersinnig, eine Verhaltensweise, die der Entwicklung hemmend entgegensteht, als Datum der langfristigen Wirtschaftspolitik zu betrachten. Die Anstrengungen sollten doch vielmehr darauf gerichtet sein, das Sparen in institutionellen Formen zu fördern.²⁾ Und schließlich muß eine verantwortungsbewußte Geld- und Kreditpolitik auch in Rechnung stellen, daß solche Horte aufgelöst werden können. In der Praxis wird allerdings zumindest in einigen Ländern durchaus das Geldhorten als Äquivalent zur Defizitfinanzierung betrachtet.³⁾

Anders dagegen sind die Argumente zu beurteilen, daß der sich bei zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung zwangsläufig verkleinernde subsistenzwirtschaftliche Bereich und das im Vergleich zum Bargeldvolumen geringe Giralgeldvolumen monetäre Expansion zulassen.

Generell gilt wohl, da "a country with a high money/income ratio can absorb all larger government deficit financed by increasing

1) UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. II, 1951, Third Quarter, Nr. 3, a.a.O., S. 21.

2) Vgl. ebenda, S. 22.

3) Vgl. ebenda für Ceylon und Thailand. Für Thailand vgl. auch: König, Norbert; Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 99.

money in circulation than a country with a low money/income ratio".¹⁾ In den Entwicklungsländern mit vielfach noch stark ausgedehntem subsistenzwirtschaftlichen Bereich ist dieses Verhältnis Geldvolumen zu Volkseinkommen natürlich wesentlich geringer als in den Industrieländern. Aber gerade die Tatsache, daß dieser subsistenzwirtschaftliche Sektor mit zunehmender Entwicklung kleiner wird, bewirkt eine steigende Nachfrage nach Bargeld, da angenommen werden kann, daß die steigenden Umsätze in einer sich monetarisierenden Wirtschaft nicht mehr im Naturaltauschverfahren abgewickelt werden. Das bedeutet aber "eine laufende und automatische Vergrößerung der Kapazität des Staates, Zentralnotenbankkredit in Anspruch zu nehmen."²⁾

Günstig erweist sich in dieser Hinsicht auch, daß allgemein in den Entwicklungsländern der Bankenapparat wenig ausgebaut ist und dementsprechend das Verhältnis von Giralgeld zu Bargeld wesentlich geringer ist als in den Industrieländern.³⁾ Die Gefahren einer monetären Expansion sind dann um so größer, wenn durch einen hohen Umfang an Bankgeld den Banken die Möglichkeit zur Kreditexpansion gegeben wird. "Ist die Öffentlichkeit jedoch mehr dem Bargeld zugewandt, so bleibt die Basis der Kreditgewährung durch die Banken relativ eingeengt".⁴⁾ Gegen diesen Sachverhalt muß allerdings wieder dasselbe Argument gelten wie gegen das Bargeldhorten. Die Ausweitung des Bankenapparates und damit wohl auch automatisch die Ausweitung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs gehören mit zu den Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Entwicklung. Und es erscheint widersinnig, statische Verhaltensweisen als Rechtfertigung für eine monetäre Expansion zu akzeptieren. Selbst wenn die Möglichkeiten der Defizitfinanzierung eingeschränkt werden, darf unter dem Aspekt einer effizienteren Mobilisierung inländischer finanzieller Ressourcen die Entwicklung des Bankensektors nicht vernachlässigt werden. Außerdem darf nicht außer acht gelassen

1) UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 10.

2) König, Norbert; Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 98.

3) Vgl. ebenda und vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 10.

4) König, Norbert; Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 99.

werden, daß aufgrund dieses Sachverhaltes die Notenbank auch nur relativ wenig Einflußmöglichkeiten auf Geldmenge und Umlaufgeschwindigkeit hat.¹⁾ Scheint also einerseits das wenig ausgebaute Bankwesen die Defizitfinanzierung gefahrloser zu machen, so behindert dieser Umstand andererseits aber die Kontroll- und Korrekturmaßnahmen durch die Notenbanken.

622 Defizitfinanzierung bei Vorliegen von Engpässen

"Für Entwicklungsländer, die über keine potentiellen Produktionsfaktoren oder ungenutzte Ressourcen verfügen, welche mittels einer monetären Expansion mobilisiert werden könnten, bedeutet eine inflationäre Politik Selbsttäuschung."²⁾ Nun wird in den meisten Entwicklungsländern nicht die Rede davon sein können, daß alle Faktoren oder Ressourcen zum Einsatz gelangt sind und sich diese Volkswirtschaften dementsprechend in einem Zustand der Vollbeschäftigung befinden. Es ist vielmehr eines der charakteristischen Merkmale dieser Länder, daß einige Produktionsmittel im Überfluß vorhanden sind, während sich bei anderen Engpässe ergeben. Es handelt sich also vorrangig um das Problem der optimalen Faktorkombination und um die Frage, ob Engpässe hinsichtlich eines Faktors nicht durch Umschichtung der Investitionsstruktur überwunden werden können.³⁾ Die Grenzen einer Defizitfinanzierung sind dementsprechend nicht so sehr durch Vorhandensein von ungenutzten Ressourcen gekennzeichnet, sondern eher von der Fähigkeit, die gegebenen Ressourcen in ihrem Einsatz so zu kombinieren, daß sich eine Erhöhung der Produktionskapazität ergibt, da nur so eine Steigerung des Bruttosozialproduktes erreicht werden kann.

-
- 1) Vgl. Meinberg, Rudolf; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, in: Rudolf Stucken (Hrsg.), Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Band 16, Berlin 1959, S. 20.
 - 2) Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, a.a.O., S. 309.
 - 3) Vgl. ebenda, S. 303. Horowitz bemängelt, daß zu selten die Frage gestellt wird, ob eine alternative Nutzung der Faktoren nicht höhere Priorität besitze als die ursprüngliche (vgl. Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, a.a.O., S. 303).

Unter der Annahme jedoch, daß die Kapazitäten vollständig gebunden und optimal kombiniert sind, bedeutet monetäre Expansion, daß "das Geldvolumen beginnt, knappen Gütern nachzujagen, was deren Preise in die Höhe treibt".¹⁾

Nun besteht natürlich die Frage, ob Geldwertstabilität als gleichrangiges oder gar übergeordnetes Ziel neben Wachstum betrachtet wird. Das scheint für viele Entwicklungsländer nicht der Fall zu sein: "The view taken is that the government has to choose between stagnation with gradually deteriorating living conditions and development even at the cost of inflation".²⁾ Vor diese Wahl gestellt, entscheiden sich viele Länder für monetäre Expansion, selbst auf die Gefahr hin, die Geldwertstabilität zu beeinträchtigen. Es kann hier kein Werturteil über eine solche wirtschaftspolitische Entscheidung gefällt werden. Zu beachten ist aber auf jeden Fall, "daß die Entwicklungsländer allgemein inflationsanfälliger sind als die alten Industriestaaten",³⁾ wobei für die Mehrheit der Entwicklungsländer gelten kann, daß es sich um "schleichende" Inflation mit Preissteigerungen von 3 bis 5 % handelt.⁴⁾ Für diese schleichende Inflation wird im wesentlichen die Struktur der Entwicklungsländer verantwortlich gemacht. Köllner führt vier Gründe an, die inflationäre Preisauftriebe auslösen:⁵⁾

1) ebenda, S. 310.

2) UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, 1954, a.a.O., S. 1.

3) Köllner, Lutz; Probleme der Inflation in Entwicklungsländern, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 81. Jg., 1961, II. Halbband, S. 568.

4) Vgl. ebenda. Fälle von Hyperinflation oder zurückgestauter Inflation treten selbstverständlich auch unter Entwicklungsländern auf, sind jedoch nicht die Regel (vgl. Köllner, Lutz; Probleme der Inflation in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 568).

5) Vgl. ebenda, S. 568.

Nach Meyer-Dohm sind es vor allem die zahlreichen Engpässe im Produktionsprozeß, die dazu beitragen, daß "die Prämissen des Modells der unterbeschäftigten Wirtschaft den Verhältnissen in den unentwickelten Ländern keinesfalls entsprechen", was eben bedeutet, daß das Keynes'sche Instrumentarium zur Erreichung der Vollbeschäftigung nicht erfolgreich eingesetzt werden kann.

Vgl. Meyer-Dohm, Peter; Entwicklungsprobleme unentwickelter Länder, a.a.O., S. 210.

- Die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer sind disproportioniert und weisen zahlreiche Engpässe auf.
- Die geringe Faktormobilität behindert eine schnelle Beseitigung der Engpässe.
- In der Investitionsstruktur liegt das Schwergewicht bei Infrastrukturprojekten, was zur Folge hat, daß Einkommens- und Kapazitätseffekt zeitlich auseinander fallen.
- Die Inflationskontrolle wird erschwert durch die institutionellen Schwächen im Bankensektor und die geld- und kreditpolitischen Möglichkeiten der Zentralbank.

Wird nun durch eine monetäre Expansion die Nachfrage nach knappen Gütern und Leistungen noch erhöht, so müssen sich zwangsläufig die strukturbedingten Inflationerscheinungen verstärken.¹⁾ Dementsprechend stellt Meinberg dann auch fest, der Spielraum für Defizitfinanzierung "wäre unter Umständen also bereits voll ausgenutzt, noch bevor überhaupt mit einem währungspolitisch bedenklichen deficit spending begonnen würde".²⁾

Der Katalog negativer Auswirkungen, ausgelöst durch inflationistische Preisauftriebe, ist beeindruckend. So führen die steigenden Preise und eventuell auch Löhne dazu, daß gerade die langfristigen, staatlich geplanten Investitionen von der Finanzierungsseite her in Bedrängnis geraten.³⁾ Der Staat muß nun entweder sein

-
- 1) In der Theorie besteht eine Kontroverse hinsichtlich der Frage, ob die Inflationerscheinungen in einigen Entwicklungsländern (besonders Südamerikas) strukturbedingt sind oder von der Nachfrageseite her ausgelöst werden, vgl. dazu: Dittmar, Manfred; Inflation in Entwicklungsländern als strukturbedingtes Problem, Berlin 1966, S. 15 ff., S. 22 ff.
Vgl. Higgins, Benjamin; Financing Accelerated Growth, in: Alan T. Peacock und Gerald Hauser (Hrsg.), Government Finance and Economic Development. Papers and Proceedings of the 3rd Study Conference on Problems of Economic Development, organized by the Development Department of OECD, Athens, 12th-20th Dec. 1963, Paris o.J., S. 19 f.
Dittmar kommt zu dem Schluß, "daß sich in der Realität struktur- und nachfragebedingte Einflüsse in der Verursachung inflationärer Preissteigerungen überlagern" (Dittmar, Manfred; Inflation in Entwicklungsländern als strukturbedingtes Problem, a.a.O., S. 27). In Bezug auf die Defizitfinanzierung läßt sich sagen, daß Preissteigerungen nicht durch die Struktur ausgelöst werden. Das Strukturproblem verhindert aber, daß der monetären Expansion eine Ausweitung des Angebots folgt und bedingt so letztlich auch wieder die Preissteigerung.
 - 2) Meinberg, Rudolf; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 29.
 - 3) Vgl. ebenda, S. 29.

Investitionsprogramm kürzen oder aber erneut Defizitfinanzierung betreiben, um Finanzmittel bereitstellen zu können. Ganz allgemein - also nicht nur auf den staatlichen Sektor bezogen - führen Preisdisparitäten zu verzerrten Produktionsstrukturen, die wiederum verzerrte Investitionsstrukturen hervorrufen, wodurch sich das Ungleichgewicht in die Zukunft fortpflanzt.¹⁾ Dabei ist auch zu beachten, daß "je höher die Inflationsrate ist, um so umfangreicher werden die spekulativen Vorratsinvestitionen auf Kosten der direkten Anlageinvestitionen".²⁾ Es ist weiter damit zu rechnen, daß die Produktivität sinkt, "weil der Grenznutzen einer sich verschlechternden Geldeinheit gering ist und folglich Freizeit von den Wirtschaftssubjekten höher eingeschätzt wird."³⁾ Die steigenden Preise führen zu erzwungenem Konsumverzicht, was angesichts des niedrigen Einkommensniveaus - natürlich besonders der Kreise, die nicht an der monetären Expansion partizipiert haben - und der schlechten Versorgungslage in vielen Ländern kaum zu vertreten ist und darüber hinaus zu sozialen Spannungen führen kann. Das private, freiwillige Sparen, das zur Erhöhung der Kapitalbildung gefördert werden soll, wird zurückgedrängt, Kapitalflucht wird gefördert, und es besteht die Gefahr, daß ein Rückstrom in den subsistenzwirtschaftlichen Bereich einsetzt.⁴⁾

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß inflationistische Preissteigerungen in einer Volkswirtschaft sich auch auf die Außenhandelsstruktur und damit auch auf die Zahlungsbilanz auswirken. Da der Wechselkurs nicht laufend an den inländischen Kauf-

-
- 1) Vgl. Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, a.a.O., S. 305. Ähnlich vgl. Köllner, Lutz; Probleme der Inflation in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 571; Besters, Hans; Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 292.
 - 2) Besters, Hans; Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Sp. 292.
 - 3) Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, a.a.O., S. 305.
 - 4) Vgl. Besters, Hans; Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Sp. 292, Meimberg, Rudolf; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 29, Köllner, Lutz; Probleme der Inflation in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 571.

kraftverlust angepaßt werden kann, werden Importgüter relativ billiger im Vergleich zu den im Inland produzierten Gütern. Das führt zu einer Präferenz für Importgüter. Die Exporte dagegen sind durch das hohe Kostenniveau, das sie im Weltmarkt nicht konkurrenzfähig macht, benachteiligt, und außerdem müssen die Exporteure die erlösten Devisen zu den künstlich niedrig gehaltenen Wechselkursen eintauschen. Durch die Überbewertung der inländischen Währung wird darüber hinaus auch noch der dringend erwünschte Kapitalimport beeinträchtigt.¹⁾

Es ist klar, daß den Möglichkeiten der Inflationskontrolle angesichts dieser Vielfalt negativer Auswirkungen besondere Bedeutung zukommt. Es wurde aber bereits darauf hingewiesen, daß die geld- und kreditpolitischen Mittel der Zentralbanken in den Entwicklungsländern sehr beschränkt sind. Der Einsatz von Offenmarktpapieren oder Manipulationen mit dem Diskontsatz bleiben der extensiven Geldauffassung häufig wirkungslos. Einer gezielten Erhöhung der Importe, um die gestiegene Nachfrage zu befriedigen, steht oft genug eine defizitäre Devisenbilanz entgegen. Direkte Preiskontrollen schließlich, möglicherweise noch mit Rationierungen verbunden, sind administrativ gerade in Entwicklungsländern schwer durchzusetzen und führen leicht zur Bildung schwarzer Märkte. Beziehen sich die Kontrollen auf Lebensnotwendige Güter, um wenigstens den unteren Einkommensschichten eine ausreichende Versorgungslage zu sichern, so werden die gestiegenen Einkommen sich in einer erhöhten Nachfrage nach Luxuskonsumgütern niederschlagen.²⁾

Es kann wohl festgehalten werden, daß der Staat seine Investitionen dann nicht mit Hilfe monetärer Expansion finanzieren kann, wenn keine freien Kapazitäten vorhanden sind. Die zwangsläufig eintretenden inflationären Folgen und die geringen Möglichkeiten zu ihrer Kontrolle lassen in diesem Fall das Instrument der Defizitfinanzierung als zu gefährvoll für die weitere wirtschaftliche Entwicklung erscheinen. Lediglich unter der Annahme, daß durch Umlen-

1) Vgl. Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, a.a.O., S. 305; Besters, Hans; Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Sp. 293 und Meinberg, Rudolf;; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 27 und 30.

2) Vgl. Horowitz, D.; Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, a.a.O., S. 306 f.

kung von Produktionsfaktoren eine optimalere Faktorkombination und damit ein höherer Produktionszuwachs erreicht wird, kann an Defizitfinanzierung gedacht werden, wenn keine frei verfügbaren Ressourcen vorliegen.

623 Sektor- bzw. Projektwahl und Auswirkungen von Defizitfinanzierung

Für die Erfüllung der zweiten Voraussetzung, die notwendig ist für erfolgreiche und inflationsfreie Defizitfinanzierung, nämlich, daß durch die Investition ein Zuwachs an Gütern und Leistungen erstellt wird, ist die Frage der Projektwahl oder auch genereller die Frage, in welchen Sektoren defizitfinanziert werden soll, von zentraler Bedeutung. Ehrlicher¹⁾ verweist darauf, daß auch in den heutigen Industrieländern in den Phasen schnellen wirtschaftlichen Wachstums Defizite als Mittel der Investitionsfinanzierung eingesetzt worden sind. Dabei handelte es sich jedoch im wesentlichen um solche Projekte, die mit der Durchsetzung technischer Neuerungen verbunden waren, so daß sie "entweder den Produktionsprozeß stark verbilligten oder jedenfalls innerhalb kurzer Zeit einen erheblichen Kapazitätseffekt aufwiesen".²⁾

Demnach dürften durch eine monetäre Expansion bereitgestellte Finanzmittel nur solchen Investitionsvorhaben zufließen, die wegen ihres niedrigen Kapitalkoeffizienten kurzfristig einen hohen Zuwachs an Gütern und Leistungen garantieren.

Allgemein wird von der Annahme ausgegangen, daß dieser Sachverhalt für die Projekte im Bereich Landwirtschaft und Industrie gegeben ist. Dabei bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob nun bei Industrieinvestitionen oder bei landwirtschaftlichen Projekten ein schnellerer Zuwachs zum Sozialprodukt erwartet werden kann.³⁾ Einigkeit besteht jedoch hinsichtlich der Auffassung, daß defizitfinanzierte Investitionen in die Infrastruktur besonders stabilitätsgefährdend sind, da sie keinen unmittelbar produktiven Beitrag leisten.⁴⁾ Sie können nur insofern mittelbar

1) Vgl. Ehrlicher, Werner; Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern, a.a.O., S. 119 f.

2) ebenda, S. 120.

3) Vgl. König, Norbert; Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 94 f. und Baumberger, Heinz B.; Möglichkeiten eines inflationsfreien Wirtschaftswachstums in Ent-

produktiv wirken, als durch die Beseitigung infrastruktureller Engpässe für in anderen Sektoren erstellte Güter und Leistungen z.B. der Marktzugang ermöglicht oder erleichtert wird. Die undiversifizierte Produktionsstruktur der meisten Entwicklungsländer und die relativ hohe Bedeutung des agrarischen Sektors sowie die in Abhängigkeit vom niedrigen Einkommensniveau hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln lassen eigentlich darauf schließen, daß defizitfinanzierte Investitionen in diesem Bereich relativ gefahrloser sein müßten, als in den anderen Sektoren.

Statt einer globalen sektoralen Einteilung scheint unter dem Kriterium "Beitrag zum Sozialprodukt" eine Prüfung der Projekte hinsichtlich ihrer Rentabilität der sicherste Weg. Dann würden nach dem Projekteinteilungsschema dieser Untersuchung die "self liquidating"-Projekte, die wegen ihres rentablen Charakters auch gesamtwirtschaftliche Produktivität garantieren, am ehesten für Defizitfinanzierung geeignet erscheinen. Bei den "bedingt self-liquidating"-Projekten muß die Frage, ob sie aus monetärer Expansion finanziert werden können oder nicht, davon abhängig gemacht werden, ob eine Preis- oder Tarifpolitik betrieben wird, die Rentabilität anstrebt. "Non-self-liquidating"-Projekte scheinen für Defizitfinanzierung auszuschneiden. Das mag rigoros klingen, besonders, wenn die Möglichkeit in Rechnung gestellt wird, daß die Beseitigung von Engpässen im Infrastrukturbereich sehr wohl dazu beitragen kann, die Produktionskapazität zu erhöhen. Angenommen, der Engpaß besteht in Facharbeitern, die in einem Projekt A ausgebildet werden sollen, um dann in einem Projekt B, das rentabel und dementsprechend unmittelbar produktiv ist, eingesetzt zu werden. Der Beitrag von Projekt B zum Sozialprodukt soll so hoch sein, daß die monetäre Expansion aus der Defizitfinanzierung sowohl von Projekt B als auch von Projekt A kompensiert wird. Nichts scheint dagegen zu sprechen, auch das "non-self-liquidating"-Projekt aus staatlicher Geldschöpfung zu finanzieren, bis auf die Tatsache, daß nicht sicher gewährleistet ist, daß die in Projekt A ausgebildeten Facharbeiter auch wirklich in Projekt B eingesetzt werden. Sie können ebensogut in andere Wirtschaftsbereiche oder gar

wicklungsländern, Zürich - St. Gallen 1968, S. 165 f.

- 4) Vgl. Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., Sp. 515. Ähnlich auch: König, Norbert; Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 95.

als Gastarbeiter in Industrieländer abwandern, und der Engpaß für die Durchführung von Projekt B besteht weiter. Unter der Bedingung "Vorliegen freier Kapazitäten" dürfte nun Projekt B gar nicht erst in Angriff genommen oder müßte gestoppt werden.¹⁾ Projekt A hingegen ist durchgeführt, trägt nicht zur allgemeinen Produktionserhöhung bei, und die verausgabte Summe Zentralbankgeldes bleibt weiter im Umlauf. Die allgemeine Vorsicht gegenüber Defizitfinanzierung für Infrastrukturprojekte scheint also durchaus angebracht.

Weder die Einteilung von Projekten gemäß ihrer sektoralen Zugehörigkeit noch nach den Rentabilitätskriterien gibt einen Aufschluß darüber, wann dem Einkommenseffekt der Investition der Kapazitätseffekt folgt. Auch industrielle Projekte, die einen "self-liquidating"-Charakter haben, können erhebliche Aufbauzeiten erfordern, wie z.B. ein Stahlwerk. Dasselbe gilt beispielsweise für Dammbauten, gleichgültig, ob sie für Bewässerungszwecke erstellt werden oder als "multi-purpose-projects" zusätzlich noch der Energieversorgung dienen. Je länger jedoch die Ausreifungszeit der Projekte, desto später tritt die produktive Auswirkung in Erscheinung, die über den Kapazitätseffekt die monetäre Expansion kompensiert. Deshalb ist im einzelnen nur vom speziellen Projekt her zu beurteilen, ob es sich für Defizitfinanzierung eignet oder nicht. Die Ungeeignetheit von Infrastrukturprojekten für eine Finanzierung über monetäre Expansion liegt nicht nur in der Ungewißheit des produktiven Beitrags begründet, sondern vor allem auch in der langen Ausreifungszeit dieser Projekte. Sie haben unter Umständen nicht nur lange Entstehungszeiten, sondern durchlaufen nach der Fertigstellung eine Periode der "infancy",²⁾ während der die neu erstellten Kapazitäten nicht voll genutzt werden. Der Grund liegt darin, daß sie wegen ihrer Umteilbarkeit auf eine künftige Nachfrage hin ausgelegt werden müssen und dementsprechend vorläufig Überkapazitäten aufweisen. Es ist also die wachsende Wirt-

-
- 1) Auf die Notwendigkeit, bereits begonnene Projekte zu stoppen, wenn die Bedingungen für "erfolgreiches Defizitfinanzieren" nicht eingehalten werden können und sich inflationäre Preissteigerungen ergeben, weist Meinberg hin.
Vgl. Meinberg, Rudolf; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 23.
 - 2) Vgl. Nurkse, Ragnar; Some Reflections on the International Financing of Public Overhead Investments. a.a.O., S. 260.

schaft, die dem Infrastrukturprojekt zu seiner mittelbaren Produktivität verhilft.¹⁾

Alle diese Erwägungen, in welchen Sektoren oder für welche Projekte Finanzierung mit Hilfe monetärer Expansion bereitgestellt werden kann, ohne die Geldwertstabilität zu gefährden, sind jedoch nur hinsichtlich kurzfristiger Finanzierungsanforderungen relevant. Bei Defizitfinanzierung in der langfristigen Entwicklungsplanung kann nicht unterschieden werden, welches Projekt aus Geldschöpfung und welches aus den normalen Haushaltseinnahmen getragen wird. Es wird erwartet, daß der Zuwachs zum Sozialprodukt aufgrund aller Planinvestitionen in der Lage ist, die monetäre Expansion zu kompensieren.

Die Entscheidung, welche Projekte im einzelnen mit dem Zentralbankgeld zu finanzieren seien, wird demnach nur relevant, wenn entweder zusätzliche Projekte in den Plan aufgenommen werden sollen, oder wenn - eventuell aufgrund von Preiserhöhungen - kurzfristig zu überbrückende Finanzierungslücken bei Projekten auftreten. Nur in diesen Fällen ist sicher, in welche Vorhaben das neugeschaffene Geld fließt, und die obigen Überlegungen kommen zum Zuge.

Zusätzliche Projekte können einmal aufgrund eigener Entscheidung dem Plan hinzugefügt werden. Es mag genügen, an das Beispiel des Engpasses bei Facharbeitern zu erinnern. Außerdem können die Entwicklungsländer durch die bereits erwähnte Konkurrenz der Entwicklungshilfeegeber dazu animiert werden, ihre Pläne zu erweitern. In beiden Fällen sollte, vorausgesetzt, daß Defizitfinanzierung zur Durchführung benötigt wird, der Charakter der Projekte ausschlaggebend sein. Treten kurzfristig zu überbrückende Finanzierungslücken auf, so sollte auch hier wiederum die Art des Projektes und die Höhe und Dauer der notwendigen zusätzlichen Finanzierung dafür ausschlaggebend sein, ob das Projekt abgebrochen oder weitergeführt wird. Selbstverständlich können sich bei Abbruch eines Projektes gesamtwirtschaftliche Wachstumseinbußen ergeben, die über den entfallenden Beitrag des entsprechenden Projektes hinausgehen.²⁾ Die Entscheidung ist dann vom Entwicklungslandentsprechend seiner Präferenz für Wachstum oder Geldwertstabilität zu

1) Vgl. ebenda.

2) Vgl. Meimberg, Rudolf; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 23.

fällen. Es sollte auf keinen Fall außer acht gelassen werden, daß diese Defizitfinanzierung für einzelne Projekte, deren Auswirkungen auf das Wachstum überschaubar erscheinen, meistens zusätzlich zu der für den gesamten Plan veranschlagten monetären Expansion hinzutritt.

624 Defizitfinanzierung und Inflation

In vielen Entwicklungsländern wird Defizitfinanzierung als legales Instrument der langfristigen Wachstumsfinanzierung betrachtet. Hin- und wieder in den Plänen auf inflationistische Preisentwicklungen in abgelaufenen Perioden, geplante Einschränkungen hinsichtlich der monetären Expansion und Einsatz inflationsregulierender Maßnahmen für die neuen Pläne lassen jedoch nur darauf schließen, daß sie dem Problem der Erhaltung der Geldwertstabilität durchaus nicht gleichgültig gegenüberstehen.¹⁾ In vielen Fällen mögen allerdings die Auswirkungen auch dadurch hervorgerufen worden sein, daß das ursprünglich geplante Maß an Defizitfinanzierung nicht eingehalten wurde.

Zumindest für den ersten afghanischen, den ersten und dritten indischen und den ersten pakistanischen Plan läßt sich also festhalten, daß Defizitfinanzierung in höherem Umfang notwendig war als ursprünglich geplant. In den jeweils zweiten Plänen von Indien und Afghanistan konnte eine Ausweitung der Defizitfinanzierung nur durch Plankürzungen vermieden werden. Nur im zweiten pakistanischen Plan scheint das Limit der geplanten monetären Expansion eingehalten worden zu sein. Während z.B. für den dritten indischen Plan die Finanzierungslücken, die durch Defizitfinanzierung geschlossen werden mußten, hauptsächlich auf Preissteigerung im Planablauf zurückgeführt werden,²⁾ wurden im zweiten afghanischen Plan die Kürzungen erforderlich wegen Überschätzung der Auslandshilfe

1) Vgl. z.B. Government of Pakistan, Planning Commission; The Second Five Year Plan (1960-65), Karachi 1960, S. 61 ff. (im folgenden zitiert als: Pakistan, 2. Plan). Ähnlich vgl. Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 95 f.

2) Vgl. Indien, 4. Plan, a.a.O., S. 79. Hinsichtlich Steuereinnahmen, Beteiligung des privaten Sparens in Form von Anleihen und anderen Möglichkeiten der Mobilisierung von Finanzressourcen wurden dagegen die Planziele erreicht. (Vgl. Indien, 4. Plan, a.a.O., S. 79).

Geplante und durchgeführte Defizitfinanzierung von
öffentlichen Investitionen in den abgelaufenen
Plänen Afghanistans, Indiens und Pakistans

	öffentliche Plan- investitionen	geplante Defizit- finanzierung	vorgenommene Defizit- Finanzierung
<u>Afghanistan (Mrd.Afs.)</u>			
1. Plan 1956-1961/62	10,3	-	1,55
2. Plan 1962-1967	24,6	4,4	3,00
<u>Indien (Mrd.Ind.Rps.)</u>			
1. Plan 1951-1956	15,0	2,9	5,32
2. Plan 1956-1961	36,5	12,0 ¹⁾	9,48
3. Plan 1961-1966	63,0	5,0	11,50
<u>Pakistan (Mrd.Pak.Rps.)</u>			
1. Plan 1955-1960	7,5	- ²⁾	1,50
2. Plan 1960-1965	17,76	1,0	0,91

Quellen: Afghanistan:

Rhein/Ghaussy; Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans, a.a.O., S. 28, Tab. II,2;
Afghanistan, 2. Plan, a.a.O., S. 13;
und Tabelle I,3 dieser Untersuchung.

Indien:

Government of India, Planning Commission; Review of the First Five Year Plan, a.a.O., S. 23;
Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 95 und S. 100;
und Tabelle I,3 dieser Untersuchung.

Pakistan:

Pakistan, 2. Plan, a.a.O., S. 61;
und Tabelle I,3 dieser Untersuchung.

- Die negativen Differenzen zwischen geplanten und tatsächlichen Defizitfinanzierungen im 2. afghanischen und 2. indischen Plan sind keine oder nur geringfügige Verminderungen. Die geplanten Beträge bezogen sich auf höhere geplante öffentliche Investitionen: Afghanistan 31,4 Mrd. Afs. (vgl. Afghanistan, 2. Plan, a.a.O., S. 12) und Indien 46,0 Mrd. Ind. Rps. (vgl. Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 33).
Der Anteil der geplanten Defizitfinanzierung an den geplanten öffentlichen Investitionen betrug also in Afghanistan 14 % und in Indien 26 %. Der Anteil der durchgeführten Defizitfinanzierung an den durchgeführten öffentlichen Planinvestitionen betrug in Afghanistan 12 % und in Indien 26 %.
- Für den 1. pakistanischen Plan war offensichtlich keine Defizitfinanzierung vorgesehen.
Vgl. Akhtar, S.M.; Economics of Pakistan, Vol. II, Lahore 1961, S. 422 (der Plan selber liegt nicht vor).

und mangelhafter Mobilisierung inländischer Ressourcen in Form von Steuern.¹⁾

Es kann also wohl davon ausgegangen werden, daß es sich um das Problem, kurzfristig Finanzierungslücken zu überbrücken, handelt, wenn die Defizitfinanzierung ex post höher ausfällt als ex ante geplant. Die oben geschilderten Auswirkungen, die eine solche zusätzliche monetäre Expansion nach sich ziehen kann, bedingen, daß die so finanzierten Projekte unmittelbar produktiv, also self-liquidating, sind. Ob diese Bedingung eingehalten worden ist, läßt sich jedoch nicht kontrollieren, da nicht darüber berichtet wird, welche Projekte im einzelnen mit Hilfe der zusätzlichen Defizitfinanzierung durchgeführt worden sind. Die möglichen Auswirkungen können deshalb nur unter dem Aspekt der gesamten Investitionsstruktur der Pläne betrachtet werden.

Für Indien und Pakistan lassen sich jedoch, weil keine detaillierten Projektlisten vorliegen, nur Tendenzen aufzeigen. Unter der Annahme, daß im Bereich von Industrie, Bergbau und Landwirtschaft mehr unmittelbar produktive Projekte zu finden sind als in den anderen Sektoren, werden die Projekte in diesem Bereich als "self-liquidating" angenommen. Als "bedingt self-liquidating" werden die Projekte von Transport, Kommunikation, Bewässerung und Energie und als "nicht self-liquidating" schließlich die Ausgaben für soziale Dienste und Verschiedenes gerechnet. Nach den Angaben in Tabelle 1,5 ergibt sich dann für den dritten indischen und den zweiten pakistanischen Plan ein Anteil der self-liquidating Projekte an den öffentlichen Planinvestitionen von 36 % für Indien und 43 % für Pakistan. Im zweiten und dritten afghanischen Plan machen diese Anteile nur 14 bzw. 25 % aus (vgl. Tab. I,10). Die bedingt self-liquidating Projekte haben in Indien einen Anteil von 52 %, in Pakistan von 47 % und in Afghanistan von 27 % bzw. im dritten Plan von 24 %. Im Bereich der Vorhaben mit non-self-liquidating Charakter schließlich wurden in Indien und Pakistan nur 12 bzw. 10 % investiert, in Afghanistan hingegen im zweiten Plan 59 % und im dritten Plan etwas mehr als 47 %. Für Indien und Pakistan würden sich die Gewichte zwischen den Bereichen der mittelbar produktiven und der mit keiner rechenhaften Produktivität verbundenen

1) Vgl. Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., S. 21 f.

Projekte mit Sicherheit erheblich verschieben, wenn anhand von Projektlisten eine genaue Zuordnung durchgeführt werden könnte. Aber auch unter Berücksichtigung dieser Fehlerquellen zeigt sich ein erheblicher Unterschied in den Strukturen der öffentlichen Planinvestitionen. Der Spielraum für Defizitfinanzierung in Afghanistan ist also nur unter Berücksichtigung der Investitionsstruktur eingengter als in Indien und Pakistan. Darüber hinaus binden in Afghanistan die Projekte des "non-self-liquidating"-Bereiches prozentual mehr inländische finanzielle Ressourcen, als ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen ausmacht. Im zweiten Plan machten diese Projekte 59 % der öffentlichen Investitionen aus, beanspruchten aber 64,5 % der inländischen finanziellen Ressourcen, die der öffentlichen Hand zur Verfügung standen. Im dritten Plan sollen diese Projekte 47,4 % ausmachen und 59 % der finanziellen Ressourcen binden (vgl. Tab. I, 10). Auch dieser Tatbestand läßt den Einsatz von Defizitfinanzierung in Afghanistan als zumindest bedenklich erscheinen, weil relativ mehr Finanzierungsmittel für Projekte eingesetzt werden, die - wenn überhaupt - nur mit erheblichem time-lag die Produktionskapazität erhöhen, als für solche, bei denen schneller mit einem Kapazitätseffekt gerechnet werden kann.

Den Spielraum, der in einer Volkswirtschaft für Defizitfinanzierung gegeben ist, ex ante festzustellen, erscheint besonders in Entwicklungsländern unmöglich. "There is, of course, no precise way of estimating the limits of safe deficit financing".¹⁾ Der Erfolg oder Mißerfolg unter dem Aspekt der Geldwertstabilität kann erst ex post an der Entwicklung des Preisniveaus abgelesen werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß inflationäre Preisentwicklungen durchaus nicht nur durch Defizitfinanzierung ausgelöst werden. Wie bereits ausgeführt, kann die gegebene Produktions- und Investitionsstruktur den forcierten Wachstumsprozeß mit inflationistischen Tendenzen belasten. Ferner ist an autonome Faktorpreiserhöhungen zu denken, wie z.B. gewerkschaftliche Lohnforderungen, oder an den preistreibenden Einfluß per-

1) Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 99.

manent überbewerteter Währungen.¹⁾

In Indien und Pakistan liegen denn auch Inflationsraten vor, die kaum der "schleichenden Inflation" entsprechen. Die langfristige Inflationsrate für den Zeitraum 1953 - 1965 betrug im Jahresdurchschnitt für Indien 3,7 und für Pakistan sogar nur 2,3 %.²⁾ Auch während des ersten afghanischen Planes traten keine exorbitanten Preissteigerungen ein. Der Einzelhandelspreisindex (1956/57 = 100) in Kabul für Konsumgüter stieg von 1956/57 bis 1961/62 nur von 100 auf 114,5.³⁾ Ab 1962 stieg jedoch der Preisindex für eine Reihe von Konsumgütern stark an. So entwickelte sich von 1962-1967 (Basis 1957 = 100) der Einzelhandelspreis für Weizenmehl von 79 auf 275,7, für Reis von 124,6 auf 318, für Hammelfleisch von 149 auf 300,2, für Eier von 113,5 auf 223,3, für schwarzen Tee von 125,4 auf 165,1 und für Zucker von 112 auf 156,6.⁴⁾ Zwar stieg der Preisindex für einige Waren, wie z.B. Kattun, Seife, Kerosin nicht oder fiel auch, wie für Tabak und Elektrizität, aber für die Masse der Konsumgüter, die die Grundnahrungsmittel des Landes ausmachen, haben doch erhebliche Preissteigerungen stattgefunden. Selbst wenn sich die Auswirkungen der Defizitfinanzierung nicht

-
- 1) Um den Einfluß von Defizitfinanzierung auf das Preisniveau isoliert darzustellen, müßte wohl die monetäre Expansion dem Zuwachs des Bruttoproduktionswertes zuzüglich der Importe und abzüglich der Exporte gegenübergestellt werden. Das scheint aber gerade in Entwicklungsländern unmöglich, da der Feststellung des Bruttoproduktionswertes als Differenz von Bruttoinlandsprodukt und Zwischenlieferungen die statistischen Unzulänglichkeiten entgegenstehen.
 - 2) Vgl. Baumberger, Heinz B.; Möglichkeiten eines inflationsfreien Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 221. Die Inflationsrate bezieht sich auf Konsumentenpreise, also Einzelhandelspreise.
 - 3) Vgl. Ministry of Planning, Statistics and Research Department; Basic Statistics of Afghanistan, Kabul 1962, S. 32.
 - 4) Vgl. The Bank of Afghanistan, Research Department; Afghan Financial Statistics, No. 45, Kabul, Juli 1968, S. 35. Ein gewogener Einzelhandelspreisindex wie für die Zeit von 1956/57 bis 1961/62 kann nicht berechnet werden, da die absolute Preisentwicklung nicht angegeben ist. Außerdem wird von der Da Afghanistan Bank nicht angegeben, ob diese Preisindizes nur für Kabul gelten (was aber anzunehmen ist) oder für das ganze Land. Ein Vergleich mit dem Einzelhandelspreisindex von 1961 aus den Basic Statistics ist außerdem nicht möglich, da von der Da Afghanistan Bank nicht dieselben Gütergruppen erfaßt werden.

isoliert quantitativ erfassen lassen, erscheinen angesichts einer solchen Preisentwicklung Bedenken gegen dieses Finanzierungsinstrument angebracht.

Es muß ferner für alle drei Länder berücksichtigt werden, daß eine Beurteilung der Auswirkungen sowohl der langfristigen wie auch der zusätzlichen Defizitfinanzierung solange kaum möglich ist, wie sie durch nicht projektgebundene Entwicklungshilfe kompensiert werden. Es ist aber in allen drei Ländern in allen Plänen der Fall gewesen (vgl. Tabelle I,3). Gerade in Pakistan, das die niedrigste langfristige Inflationsrate aufweist, betrug die Gesamthilfe für den ersten Plan das dreifache der projektgebundenen Kapitalhilfe. Auch wenn von technischer Hilfe abgesehen wird, die ja letztlich ebenfalls zur Beseitigung von Engpässen beiträgt, kann gesagt werden, daß durch die projektungebundene Hilfe in der einen oder anderen Form der Einsatz inländischer Faktoren so ermöglicht wird, daß Defizitfinanzierung überflüssig wird oder daß die monetäre Expansion durch die Hilfe kompensiert wird. Zu denken ist hier vor allem an die Lieferung überschüssiger Agrargüter aus den USA unter PL 480, aber auch an jede Form von Maintenance Support, die zur Aufrechterhaltung der laufenden Produktion beiträgt und so Engpässe beseitigt. Es läßt sich deshalb durchaus vermuten, daß der Einsatz von Defizitfinanzierung zur Bestreitung der Eigenwährungsanteile ohne diese kompensierenden Außenbeiträge auch in Indien und Pakistan zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Geldwertstabilität geführt hätte.

63 Multiple Wechselkurse als Instrument der Beschaffung von Finanzmitteln

Der Zweck gespaltener Wechselkurse oder von Maßnahmen, die letztlich zu einer Spaltung führen, liegt in der Regel nicht in der Erhöhung der Haushaltseinnahmen des Landes, das die Wechselkursmanipulationen vornimmt. Je nachdem, welche Maßnahmen zur Änderung des Wechselkurses ergriffen werden, können Einnahmen der öffentlichen Hand eine Nebenwirkung der ursprünglichen Zielsetzung sein. Eine solche Auswirkung wird angesichts der Schwierigkeiten der Regierungen vieler Entwicklungsländer, finanzielle Ressourcen zu mobilisieren, wohl kaum unerwünscht sein. In manchen Ländern mag sogar die Nebenwirkung schließlich mehr Bedeutung haben als das

Hauptziel. "Frequently, indeed, the raising of revenue is a specific secondary purpose of a multiple rate practice; but in any case, irrespective of the purpose, the result often is an increase of revenue".¹⁾

Nach der Definition des IMF "an effective buying and selling rate, which as a result of official action differs from parity by more than one per cent, constitutes a 'multiple currency practice'".²⁾ Diese Definition des IMF ist so gefaßt, daß nicht nur offiziell festgesetzte Differenzen zwischen Ankaufs- und Verkaufskurs multiple Wechselkurse konstituieren, sondern alle Maßnahmen, die dazu führen, daß der Wechselkurs effektiv gespalten ist. Der Zweck der Aufspaltung von Wechselkursen wird vorrangig darin gesehen, daß eine Beschränkung in der Devisennachfrage erreicht wird, jedoch so, daß auf den Teilmärkten sich Angebot und Nachfrage entsprechen und eine Devisenzuteilung oder -rationierung nicht notwendig wird.³⁾

631 Maßnahmen, die zu gespaltenen Wechselkursen führen,
und ihre Auswirkungen

Die einfachste Form multipler Wechselkurse ist in der Festsetzung zweier unterschiedlicher Raten oder in der Trennung eines offiziellen Kurses vom Freimarktkurs gegeben.⁴⁾ Auf diese Weise können Exporte, die im Weltmarkt schwerem Konkurrenzdruck unterliegen, durch hohe Kurse erleichtert werden. Andere Exporte, nach denen die Auslandsnachfrage relativ hoch und unelastisch ist oder die aus allgemeinen wirtschaftspolitischen Gründen unerwünscht sind,

1) Cherwood, Joyce; Revenue Features of Multiple Exchange Rate System: Some Case Studies, in: IMF, Staff Papers, Vol. V, 1956-57, S. 74.

2) IMF; First Annual Report on Exchange Restrictions, S. 144, zitiert nach: UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 19.

3) Vgl. Halm, George N.; Geld, Außenhandel und Beschäftigung, 4. Aufl., Berlin 1966, S. 292. Ähnlich vgl. Kruse, Alfred; Außenwirtschaft, a.a.O., S. 457, 3. Aufl., Homewood/III, 1963, S. 297.

4) Vgl. Kindleberger, Charles P.; International Economics, a.a.O., S. 297.

können hingegen durch niedrige Kurse behindert werden. Ebenso können unerwünschte Importe durch hohe Kurse oder lebensnotwendige Importe durch niedrige Kurse erleichtert werden.¹⁾ Oft mag es in Entwicklungsländern, in denen vielfach die eigene Währung gegenüber dem Ausland überbewertet ist, ausreichen, neben dem offiziellen Wechselkurs einen freien Devisenmarkt zuzulassen. Erwünschte Exporte können dadurch belohnt werden, daß den Exporteuren gestattet wird, ihre Exporterlöse am freien Markt zu dem dort höheren Kurs einzutauschen, während unerwünschte Importe dadurch bestraft werden, daß die Importeure sich die Devisen am Freimarkt kaufen müssen. Die Existenz des freien Marktes führt zu einem Ausgleich zwischen den unerwünschten Importen und den freien Exporten.²⁾

Eine gleichmäßige Belastung aller Importe und eine Förderung aller Exporte durch die Fixierung eines hohen Wechselkurses "would be exactly the equivalent of an exchange depreciation of an equal degree - except, of course, for transfers and capital movements".³⁾ Der Zweck der multiplen Wechselkurse liegt jedoch gerade darin, die Kurse so zu gestalten, daß die auf Teilmärkten herrschenden besonderen Bedingungen berücksichtigt werden oder daß die Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele ermöglicht wird. Dazu reicht aber häufig die einfache Aufspaltung des Wechselkurses bzw. die Trennung zwischen offiziellen und Freimarktkurs nicht aus. Theoretisch kann natürlich der Wechselkurs in so viele Einzelkurse aufgespalten werden, daß für jedes einzelne Export- resp. Importgut ein gesonderter Kurs besteht. In der Praxis wäre das nichts weiter als eine gesonderte Subventionierung oder Besteuerung jedes einzelnen Export- oder Importgutes.⁴⁾ Daß eine solche Wechselkursgestaltung praktisch unmöglich ist, ist selbstverständlich. In der wirtschaftlichen Wirklichkeit kommt es wohl zu einer mehrfach Aufspaltung der Kurse, aber da-

1) Vgl. Halm, George N.; Geld, Außenhandel und Beschäftigung, a.a.O., S. 292.

2) Vgl. Kindleberger, Charles P.; International Economics, a.a.O., S. 298.

3) ebenda, S. 299.

4) Vgl. ebenda.

neben sind genügend andere Instrumente entwickelt worden, die zur Erreichung wirtschaftspolitischer Einzelziele eingesetzt werden können. Alle diese Maßnahmen haben jedoch letztlich zur Folge, daß kein einheitlicher Wechselkurs mehr besteht.

Eingriffe in einen freien Außenhandelssektor werden gerade in den Entwicklungsländern häufig aus Zahlungsbilanzgründen notwendig. Inflationistische Preisauftriebe lösen eine Präferenz für Importgüter aus. Die sich verschlechternde Handelsbilanz führt zu einer defizitären Devisenbilanz. Neben anderen inflationsdämpfenden Maßnahmen werden Importrestriktionen notwendig, um den inländischen Produzenten Anreize zu einer Produktionsausweitung zu geben.¹⁾ Eine Beschränkung der Importe kann durch quantitative Kontrollen versucht werden. Die Durchführung solcher Kontrollen stellt jedoch hohe Anforderungen an die administrative Fähigkeiten. Darüber hinaus können sie zur Bildung schwarzer Märkte führen, was die Spekulationsgewinne der Importeure noch erhöhen würde.²⁾ Eine Besteuerung der Importe hingegen gibt die Möglichkeit, die Spekulationsgewinne der Importeure abzuschöpfen. Diese sogenannte "surcharge" kann außerdem so ausgestaltet werden, daß es nur zu selektiven Importbeschränkungen kommt.³⁾ Auf den Import lebenswichtiger Güter wird keine oder eine wesentlich geringere Importsteuer erhoben als auf Luxusgüter. Die selektive Importbeschränkung ermöglicht außerdem eine Importdiversifizierung, die so ausgestaltet werden kann, daß die inländische Produktion geschützt wird. Importzölle, die denselben Zweck erfüllen würden, sind oft aufgrund internationaler Abkommen nicht einsetzbar.⁴⁾ Die allgemeine oder selektive Importbesteuerung kann noch ausgeweitet werden, wenn allgemein eine Devisensteuer (exchange tax) erhoben wird, da diese den gesamten Devisenabfluß erfaßt, besonders die retransferierten Gewinne ausländischer Unternehmen im Inland.⁵⁾ Als Sonderform ist dann noch die sogenannte "penalty export rate" zu erwähnen. Aus-

1) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 22, 24. Hier wird genau diese Situation für die Philippinen und für Indonesien für die Zeit von ca. 1950 bis 1952 beschrieben.

2) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 37, und de Vries, Margaret G.; Multiple Exchange Rates: Expectations and Experiences, in: IMF. Staff Papers, Vol. XII, 1965, S. 283 f.

ländischen Unternehmen wird zwar gestattet, die Devisenerlöse aus ihren Exporten zu retransferieren, sie werden aber dadurch bestraft, daß ihnen für die benötigten Finanzmittel in inländischer Währung ein niedrigerer Wechselkurs aufgezwungen wird. Typische Beispiele für diese Praxis sind die beiden Erdölländer Iran und Venezuela.¹⁾

Die direkte Exportbesteuerung mag auf den ersten Blick den Eindruck erwecken, als sei sie lediglich ein Instrument der Einnahmebeschaffung der öffentlichen Hand. Dabei würde aber außer acht gelassen, daß, ähnlich wie bei der Importbesteuerung, auch die Exportsteuer selektiv eingesetzt werden kann und so eine Beeinflussung der Exportstruktur stattfindet. Güter, die langfristig Gefahr laufen, im Weltmarkt einer starken Substitutionskonkurrenz zu unterliegen, werden höher besteuert, um die Produzenten zur Umstellung zu zwingen.²⁾ In Zeiten stark inflationärer Preisauftriebe kann der Wunsch bestehen, Güter, nach denen auch im Inland Nachfrage besteht, ganz oder teilweise von den Exportmärkten fernzuhalten, um so das inländische Güterangebot auszuweiten.

Eine Förderung des Exportes schließlich kann durch Prämienzahlungen an die Exporteure erreicht werden. In Pakistan besteht seit 1959 ein "Export Bonus Scheme", unter dem bestimmte Exporte in sieben unterschiedlichen Stufen prämiert werden. Industriell gefertigten Gütern wird ein Wechselkurs zugestanden, der um 40 % über dem offiziellen Kurs liegt. Einige Rohstoffe und ihre Halbfabrikate werden mit erhöhten Kursen von 10 % an aufwärts prämiert. Unbearbeitete Rohprodukte dagegen, die traditionelle Ex-

3) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 22 und 24.

4) Vgl. de Vries, Margaret G.; Multiple Exchange Rates: Expectations and Experiences, a.a.O., S. 290 f.

5) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 22.

1) Vgl. Kindleberger, Charles P.; International Economics, a.a.O., S. 300, und vgl. Sharwood, Joyce, Revenue Features of Multiple Exchange Rate Systems: Some Case Studies, a.a.O., S. 35.

2) Das war 1950 auf den Philippinen der Fall.
Vgl. Higgins, Benjamin; Financing Accelerated Growth, a.a.O., S. 31.

portgüter darstellen, werden nicht subventioniert.¹⁾ Auch dieses sind Maßnahmen, um eine Umstrukturierung des Exportes in Richtung auf industriell gefertigte Güter zu erreichen.

Alle diese Einzelmaßnahmen sind also darauf abgestellt, Einzelziele zu erreichen. Globalere Maßnahmen hingegen können nicht so gezielt eingesetzt werden. So hätte im Fall der Philippinen 1950 eine allgemeine Abwertung besonders die Exportgüter begünstigt, die langfristig der Substitutionskonkurrenz unterliegen mußten, während das Volumen des Zuckerexportes kaum zu steigern war, da dieser hauptsächlich in die USA exportiert wurde und dem Umfang nach durch Höchstquoten begrenzt war.²⁾ Da das Ziel darin bestand, die inflationären Preisauftriebe zu dämpfen und die hohe Importneigung zu senken, wurde eine Devisensteuer eingeführt.³⁾

Noch eindeutiger erscheint die Unzulänglichkeit einer allgemeinen Abwertung im Falle Indonesiens 1950. Higgins spricht hier von einer Desintegriertheit der einzelnen Wirtschaftsregionen, die so prägnant ist, daß sie die Festsetzung eines einheitlichen Wechselkurses, der die für die jeweilige Region gültigen Austauschverhältnisse richtig wiedergeben würde, völlig unmöglich macht.⁴⁾ Die Wirtschaftsbeziehungen der äußeren Inseln mit Java waren wesentlich geringer als die mit dem Weltmarkt. Aus diesem Grunde wurde ein nach Export- und Importrate gespaltenen Wechselkurs eingeführt, der die Exportabhängigkeit der äußeren Inseln sowie die Importabhängigkeit Javas entsprechend berücksichtigte.⁵⁾ 1952 wurde die Spaltung aufgehoben und dafür eine Exportbesteuerung von Zinn und Gummi eingeführt, da für diese Güter im Weltmarkt zu der Zeit eine hohe und unelastische Nachfrage bestand. Mit dem Rückgang der Exporterlöse wurde diese Steuer wieder aufgehoben und

1) Vgl. de Vries, Margaret G.; Multiple Exchange Rates: Expectations and Experiences, a.a.O., S. 304 f.

2) Vgl. Higgins, Benjamin; Financing Accelerated Growth, a.a.O., S. 31.

3) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 22.

4) Vgl. Higgins, Benjamin, Financing Accelerated Growth, a.a.O., S. 32 f.

5) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 24.

nun - allerdings mehr unter dem Aspekt der Einnahmeerzielung für die öffentliche Hand - eine Importsteuer erhoben.¹⁾ Der Erfolg dieser Importbesteuerung scheint durchschlagend gewesen zu sein. Durch das Abschöpfen der "windfall profits" bei den Importeuren wurden Haushaltseinnahmen erzielt, die zum Ausgleich des Budgetdefizites beitrugen, das Defizit in der Handelsbilanz konnte abgebaut werden, und es wurde eine Änderung in der Importstruktur erreicht. Der Anteil der Konsumgütereinfuhr fiel von 1951 bis 1953 von 53 auf 46 %, während der Anteil der Investitionsgütereinfuhr an den Gesamtimporten in der gleichen Zeit von 17 auf 21 % stieg.²⁾

Die Vorliebe für eine Aufspaltung der Wechselkurse entweder direkt oder mit Hilfe einer der erwähnten Maßnahmen ist jedoch auch darauf zurückzuführen, daß sie durch einen administrativen Akt der Exekutive eingeführt werden könne.³⁾ Neue Zölle hingegen sind wesentlich schwieriger zu erheben, da sie der Zustimmung der Legislative bedürfen. Darüber hinaus können sie - wie bereits erwähnt - gegen internationale Handelsabkommen verstoßen. Während außerdem die Maßnahmen, die zum Instrumentarium der gespaltenen Wechselkurse gehören, weitestgehend von den Banken durchgeführt werden können,⁴⁾ stoßen alle anderen Restriktionen, wie Zölle oder quantitative Kontrollen auf die Schwierigkeiten, die gerade in den Entwicklungsländern jede effektive Administration behindern. Die Vorbehalte gegen multiple Wechselkurse, die besonders von seiten der Industrieländer gemacht werden, führt Higgins dann auch darauf zurück, daß es ein relativ neues Instrument sei, das nach dem Motto, nur alte Steuern sind gute Steuern, erstmal abgelehnt würde.⁵⁾ Daß es trotzdem Argumente gegen den Einsatz multipler Wechselkurse - vor allem als Instrument der öffentlichen Einnahmeerzielung - gibt, soll weiter unten erörtert werden.

1) Vgl. ebenda, S. 28.

2) Vgl. ebenda, S. 29.

3) Vgl. Kruse, Alfred; Außenwirtschaft, a.a.O., S. 458.

4) Vgl. de Vrijs, Margaret G.; Multiple Exchange Rates: Expectations and Experiences, a.a.O., S. 284.

5) Vgl. Higgins, Benjamin; Financing Accelerated Growth, a.a.O., S. 34. Nach Kindleberger sind multiple Wechselkurse eine deutsche Erfindung im Zusammenhang mit der Schuldentilgung 1931. Vgl. Kindleberger, Charles P.; International Economics, a.a.O., S. 297, ähnlich vgl. de Vries, Margaret G.; Multiple Exchange Rates: Expectations and Experiences, a.a.O., S. 282.

632 Haushaltseinnahmen aus multiplen Wechselkursen

Daß bei vielen der Maßnahmen, die zu gespaltenen Wechselkursen führen, quasi als sekundäre Effekte zusätzliche Haushaltseinnahmen entstehen, wurde eingangs bereits erwähnt. Dieser Effekt muß zwangsläufig dann eintreten, wenn multiple Wechselkurse als Instrument der Inflationsbekämpfung eingesetzt werden: "If multiple rates are to produce such an anti-inflationary effect, they must yield revenue or exchange profits."¹⁾ Deflationärer Einfluß kann nur durch Geldmengenkontraktion ausgeübt werden.

Abgesehen von der direkten Exportsubventionierung, wie sie z.B. in Pakistan mit Hilfe des "Export Bonus Scheme" betrieben wird, führen sowohl offiziell gespaltene Wechselkurse als auch die Einzelmaßnahmen, wie Import- und Exportsteuer, Devisensteuer und Erhebung einer "penalty export rate" zu Einnahmen, gleichgültig, welches die ursprüngliche Zielsetzung der Maßnahme war. Die Bedeutung der so erzielten Einnahmen ist nur in Relation zu den normalen Haushaltseinnahmen zu beurteilen. Aus diesem Grunde scheint es zweckmäßig, die Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf die Haushaltseinnahmen anhand konkreter Fälle zu prüfen.

Die 1950 in Indonesien durchgeführte offizielle Wechselkursspaltung resultierte mit Hilfe eines Zertifikatsystems, das vom "Foreign Exchange Fund" gehandhabt wurde, in einer Abwertung der indonesischen Rupie für den Export um die Hälfte, für den Import hingegen von zwei Dritteln.²⁾ Unter Aufrechterhaltung des offiziellen Wechselkurses von 3,81 Rp. pro US\$ betrug der effektive Kurs für Exporte 7,62 Rp. und für Importe 11,43 Rp. je Dollar. Diese Spaltung "brought profits from private importers to the Foreign Exchange Fund for the government, at a rate of Rp. 3,81 to every dollar of imports."³⁾ Ob tatsächlich diese Maßnahme zu der folgenden Erhöhung der Exporte und Verminderung der Importe ausschlaggebend beitrug, läßt sich laut ECAFE-Bericht nicht eindeutig sagen. Indonesiens Exportwirtschaft profitierte erheblich

1) Sherwood, Joyce; Revenue Features of Multiple Exchange Rate System: Some Case Studies, a.a.O., S. 74.

2) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 24.

3) ebenda, S. 25.

am Koreakrieg, und die rückgehenden Importe können ebensogut eine Folge anderer antiinflationärer Maßnahmen gewesen sein.¹⁾ Aus dem Verkauf der Wechselkurszertifikate wurden jedoch bereits 1950 - also noch im Jahre ihrer Einführung - 881 Mio. Rp. Erlöst, was 22 % der gesamten Haushaltseinnahmen ausmachte. Da der Importbedarf 1951 wieder anstieg, wurden zusätzlich zu den Wechselkurszertifikaten für den Import von nicht lebensnotwendigen Gütern noch Importzertifikate eingeführt, die den effektiven Wechselkurs für Importe auf das fünffache des offiziellen brachte. Dementsprechend stiegen die Erlöse aus dem Verkauf beider Zertifikatarten auf 4.000 Mio. Rp. in 1951 an, was 40 % der Haushaltseinnahmen ausmachte.²⁾ Der ECAFE-Bericht stellt fest, daß Indonesien 1951 zum ersten Mal nach dem Kriege kein Budgetdefizit gehabt hätte und daß die inflationären Preisauftriebe wesentlich gravierender gewesen wären, wenn nicht in so hohem Maße die "windfall profits" bei den Importeuren abgeschöpft worden wären.³⁾

Auch in Afghanistan wurden von 1958 bis 1963 multiple Wechselkurse angewandt.⁴⁾ Im Gegensatz zu Indonesien war hier der Kurs mehrfach gespalten. Neben dem Freimarktkurs - oder auch Bazarkurs - gab es einen sogenannten Budgetkurs von 20 Afghani pro Dollar und einen sogenannten Unternehmerkurs von 28 Afs. je Dollar. Die Erlöse verschiedener Exportgüter mußten in unterschiedlichen Anteilen zu den beiden offiziellen Raten abgegeben werden bzw. durften im Bazar frei eingetauscht werden. Die Exporterlöse von Karakul-fellen mußten zu 68 % zum Budgetkurs von 20 Afs. je Dollar, zu 17 % zum Unternehmerkurs von 28 Afs. je Dollar abgegeben werden, nur die restliche Quote von 15 % durfte zum Freimarktkurs eingetauscht werden. Erlöse aus Baumwolle und Wolle im Barterhandel wurden zu 20 % zum Budget - und zu 80 % zum Unternehmerkurs eingetauscht, im Nicht-Barterhandel betrugen diese Anteile 17 bzw. 68 %, und die restlichen 15 % gingen in den Bazar. Damit waren

1) Vgl. ebenda.

2) Vgl. ebenda, S. 26.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. IMF; International Financial Statistics, Vol. 21, Jan. 1968, S. 38 f.

die Exportprodukte, die den höchsten Anteil am Außenhandel hatten - 1956/57 mehr als 58 % und 1963/64 mehr als 53 ¹⁾ - am stärksten den Zwangskursen unterworfen. Die Exporterlöse der anderen Außenhandelsprodukte wie Därme und Häute, Baumwollsaat, Raps, Teppiche usw. konnten in wesentlich höherem Maße am freien Markt eingelöst werden. Bei den meisten Produkten lag dieser Anteil zwischen 80 und 90 %.

Importe zu dem günstigen Budgetkurs waren nur dem Außenministerium, dem Hofministerium und den afghanischen diplomatischen Vertretungen im Ausland gestattet. Der Unternehmerkurs stand für entwicklungspolitisch relevante Importe der Regierung zur Verfügung. Er wurde auch der privaten Industrie eingeräumt, soweit damit Importe durchgeführt wurden, die ebenfalls der wirtschaftlichen Entwicklung dienten. Es wurde dann aber eine Steuer von 2 Afs. und eine Exportförderungsabgabe von 2 Afs. erhoben, so daß inklusive der Bankspesen in Höhe von 0,35 Afs. letztlich ein Kurs von 32,35 Afs. je Dollar das Resultat war. Ausländer, die im Inland investieren wollten, und inländische Importeure, die keine entwicklungspolitisch relevanten Güter einfuhrten, mußten sich die Devisen im Bazar zum Freimarktkurs verschaffen.

Wieweit nun dieses System zu öffentlichen Einnahmen geführt hat, läßt sich nicht ermessen, da kein detailliertes Material vorliegt, das Aussagen über die Importseite macht. Es ist also nicht feststellbar, wieviel Importe jeweils zu welchem Kurs durchgeführt wurden. Es wird zwar vermutet, daß gerade diese Systeme multipler Wechselkurse, die mehrfach gespalten sind, zu beträchtlichen Haushaltseinnahmen führen, aber "it is impossible to determine with any certainty the magnitude of the revenue, since detailed information on the purchases and sales of exchange transacted at all the various rates is not available."²⁾

Für den Fall der Importsteuer liegen zwei Fälle vor, Nicaragua und Indonesien. In Nicaragua war die selektive Importbesteuerung jedoch mit einem gespaltenen Wechselkurs verbunden, so daß eine Aussage über den Einnahmeeffekt aus der "surcharge" nicht gemacht

1) Vgl. Rhein/Ghaussy; Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans, a.a.O., S. 102.

2) Sherwood, Joyce; Revenue Features of Multiple Exchange Rate Systems: Some Case Studies, a.a.O., S. 75.

werden kann. Es sei lediglich erwähnt, daß beide Maßnahmen zusammen 1953/54 14 % der Haushaltseinnahmen erbrachten.¹⁾

In Indonesien stellte sich 1952 heraus, daß trotz des günstigen Wechselkurses für Exporte die inzwischen aus Gründen des Budgetausgleichs eingeführte Exportsteuer nicht aufrechterhalten werden konnte, weil sich die Wettbewerbslage für indonesische Exportgüter im Weltmarkt ständig verschlechterte und die Zahlungsbilanz beeinträchtigt wurde.²⁾ Die Exportsteuer wurde deshalb abgebaut und eine Importbesteuerung eingeführt. Es wurde zwischen vier Gütergruppen unterschieden, die in unterschiedlicher Höhe besteuert wurden. Lebensnotwendige Güter unterlagen keiner Besteuerung, nicht lebensnotwendige wurden mit 100 % belastet, Luxusgüter mit 200 %, und für den Import einer vierten Gruppe schließlich wurden gar keine Devisen zur Verfügung gestellt. Da sich bald herausstellt, daß sich Nachfrageverschiebungen von den als lebensnotwendig zu den als nicht lebensnotwendig deklarierten Gütergruppen ergaben, wurden diese Güter - nach denen die Nachfrage gestiegen war - einer Besteuerung von $33 \frac{1}{3}$ % unterworfen. Die Gruppe der Güter, für deren Einfuhr ursprünglich gar keine Devisen bereitgestellt werden sollten, wurde in die Gruppe der Luxusgüter integriert.

Diese Maßnahme war sowohl hinsichtlich der Importrestriktion als auch der Einnahmeerzielung ein Erfolg. Die Importe fielen von 1952 auf 1953 um 12 %, in der Handelsbilanz wurde ein Überschuß erzielt, und die Regierung erlöste 1,650 Mio. Rp. Einnahmen.³⁾ Das entsprach einem Anteil von etwa 17 % an den gesamten Haushaltseinnahmen.⁴⁾ Andererseits wog das die Mindereinnahmen, die aus dem Abbau des Zertifikatsystems und der Exportsteuer resultierten, nicht einmal auf.

1) Vgl. ebenda, S. 85.

2) Vgl. dazu UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 27 ff.

3) Vgl. ebenda, S. 29.

4) Errechnet nach einer Angabe für die Haushaltseinnahmen von 1954, die um 12 % niedriger gewesen sein sollen als die von 1953.
Vgl. UN; Economic Survey of Asia and the Far East 1954, Bangkok 1955, S. 132.

Devisensteuern wurden in Kuba bereits seit 1925 erhoben, wobei diese Steuer "was designed to provide revenue principally for a special public works fund".¹⁾ Die Steuer betrug zuerst nur 0,25 %, wurde im Laufe der Jahre aber auf 2 % erhöht. 1953/54 machte sie einen Anteil von 4 % an den gesamten Haushaltseinnahmen aus. Sie ist damit - besonders verglichen mit dem Anteil der Einnahmen aus Zöllen - zwar von keiner besonderen Bedeutung, trug aber trotzdem mehr zu den öffentlichen Einnahmen bei als z.B. die Einkommensteuer. In Anbetracht der vielen und wenig ergiebigen Steuerquellen ist natürlich die relative Bedeutung aussagekräftiger als der absolute Beitrag, den eine einzelne Steuer leistet.

Die 1951 auf den Philippinen eingeführte Devisensteuer in Höhe von 17 % hatte ungleich höheres Gewicht.²⁾ Von ihr waren nur die Devisen für den Import von einigen Gütern ausgenommen, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes für notwendig gehalten wurden wie unter anderem z.B. auch die Lebenshaltungskosten von Studenten im Ausland in Höhe von 300 US\$ im Monat. Diese Devisenbesteuerung schöpfte die Spekulationsgewinne bei den Importeuren ab, führte so zu Budgeteinnahmen, schwächte den Inflationsdruck ab und trug zur Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation bei.³⁾ Die Einnahmen aus dieser Devisensteuer machten 1950/51 7 %, 1951/52 20 % und 1952/53 17 % der gesamten Haushaltseinnahmen aus.⁴⁾ Ursprünglich war vorgesehen, die Devisensteuer herabzusetzen und schließlich wieder ganz zu eliminieren, wenn die Inflationsgefahr beseitigt und die Devisenbilanz konsolidiert wäre. Da man jedoch gezwungen gewesen wäre, andere Steuerquellen zu erschließen, um den Einnahmeausfall wettzumachen, und bestimmte Importzölle zu erheben, um die Zahlungsbilanz im Gleichgewicht zu halten, hat man immer wieder davon abgesehen.

"Penalty export rates" werden in Venezuela von den ausländischen Ölgesellschaften erhoben. Sie dürfen zwar ihre Devisenerlöse frei

-
- 1) Sherwood, Joyce; Revenue Features of Multiple Exchange Rate System: Some Case Studies, a.a.O., S. 76.
 - 2) Vgl. dazu UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 22f.
 - 3) Vgl. dazu auch Higgins, Benjamin; Financing Accelerated Growth, a.a.O., S. 31 f.
 - 4) Vgl. UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 23, Tab. 2.

transferieren, müssen aber, wenn sie inländische Währung benötigen, einen Kurs von 3,09 Bolivar statt des offiziellen Wechselkurses von 3,35 Bolivar je Dollar hinnehmen.¹⁾ Diese Wechselkursdifferenzierung hat einen ausgesprochenen Steuercharakter, wobei die daraus resultierenden Einnahmen im Durchschnitt der Jahre 1951 bis 1954 keinen höheren Anteil als ca. 5 % an den gesamten Haushaltseinnahmen ausmachten.²⁾ Es wird vermutet, daß diese Steuer als eine Strukturmaßnahme anzusehen war. Die Einnahmen sollten für eine Diversifizierung der Produktionsstruktur des Landes eingesetzt werden, um es von der Ölproduktion, die in diesen Jahren 98 % der gesamten Exporterlöse und mehr als 60 % der Steuereinnahmen des Landes einbrachten, unabhängiger zu machen.

Exportsteuern werden seit 1963 in Afghanistan auf die Ausfuhr von Karakulfellern, Baumwolle und Wolle erhoben. Mit ihrer Einführung wurde das alte System mehrfach gespaltener Wechselkurse aufgehoben und mit dem IMF die Parität des Afghani auf 45 Afs. pro Dollar festgesetzt.³⁾ Da der freie Devisenmarkt im Bazar nicht liquidiert wurde, besteht der multiple Wechselkurs weiter. Durch in der Höhe unterschiedliche Besteuerung der drei oben erwähnten Exportgüter ist der Kurs de facto sogar mehrfach gespalten. Zu dem offiziellen Kurs von 45 Afs. müssen die Erlöse aus dem Export von Karakul, Baumwolle und Wolle eingetauscht werden. Alle anderen Ausfuhrerlöse können im freien Markt verkauft werden. Auf der Importseite gilt dieser Kurs nur für Regierungsimporte. Durch stand-by Kredite des IMF war es der Regierung für einige Zeit nach der Neufestsetzung des Wechselkurses möglich, den Freimarktkurs relativ in der Nähe des offiziellen Kurses zu halten. Inzwischen soll der Bazarkurs bereits wieder um 50 % und mehr über dem Regierungskurs liegen. Ob die Regierung diese Kursdifferenz zur Einnahmehbeschaffung ausnützt, läßt sich nicht sagen. Die erwähnten Regierungsimporte dürften wohl größtenteils über Entwicklungshilfe durchgeführt werden, so daß theoretisch durchaus die Möglichkeit besteht, die Devisen aus dem Export von Karakul, Baum-

1) Vgl. dazu Sherwood, Joyce; Revenue Features of Multiple Exchange Rate Systems: Some Case Studies, a.a.O., S. 95.

2) Vgl. ebenda, S. 98 f.

3) Vgl. IMF; International Financial Statistics, Vol. 21, Jan. 1968, a.a.O., S. 38 f.

wolle und Wolle zur "Kursstützung" auf dem freien Markt einzusetzen.

Die Exportsteuern werden auf die drei Güter erhoben, die bereits durch den offiziellen Wechselkurs in ihrer Wettbewerbsfähigkeit im Weltmarkt beeinträchtigt sind. Dabei kann wohl keine Rede davon sein, daß sich Afghanistan für den Export dieser Produkte einer hohen und unelastischen Weltnachfrage gegenübersteht. Es ist daher anzunehmen, daß diese Steuern aus fiskalischen Gründen eingeführt wurden.

Die Exporterlöse zu 45 Afs. je Dollar werden bei Karakulfellern mit 15,56 %, bei Baumwolle mit 24,44 % und bei Wolle mit 28,89 % Steuer belastet. Der effektive Wechselkurs für diese Exportprodukte beträgt also nur 38 Afs., bzw. 34 Afs., bzw. 32 Afs. je Dollar Exporterlös. Die aus dieser Maßnahme resultierenden Einnahmen waren durchaus nicht unbedeutend. Im Haushaltsjahr 1963/64 betrug der Anteil der Exportsteuer an den gesamten ordentlichen Haushaltseinnahmen 11,3 %, 1964/65 10,5 % und 1965/66 6,3 % (vgl. Berechnungstabelle). Damit war zumindest 1963/64 der Anteil der Exportsteuer an den Gesamteinnahmen fast so hoch wie der aller direkten Steuern (12 %).¹⁾ Sowohl 1963/64 als auch 1964/65 war der Anteil der Einkommensteuer mit 5 % bzw. 7 % sogar niedriger als der der Exportsteuer. Der starke Abfall der Einnahmen aus den Exportsteuern ist auf den Rückgang der Ausfuhren von Baumwolle und vor allem Wolle im Jahr 1965/66 zurückzuführen. Daß es sich dabei nicht um einen erwünschten Effekt handelt - also eine bewußte Strukturmaßnahme, die gegen den Export von Baumwolle und Wolle gerichtet ist - läßt sich daraus schließen, daß in der Zwischenzeit der Wechselkurs für Wolle auf 55 Afs. je Dollar erhöht wurde.²⁾ Unter Beibehaltung der Exportsteuer erhält nun also der Exporteur für jeden Dollar effektiv ca. 39 Afs. statt vorher 32 Afs. Der Produktion und Ausfuhr von Wolle sollen damit offensichtlich neue Anreize gegeben werden. Da es sich also nicht um Strukturmaßnah-

1) Zu diesen Einzelangaben betreffend die Steuerstruktur vgl. Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., Anhang, Tab. 5. Der Anteil der indirekten Steuern in den drei Jahren betrug 55 %, 59 % und 52 % (vgl. Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., Anhang, Tab. 5).

2) Diese Angabe kann nicht belegt werden. Es handelt sich um eine private Information.

Haushaltseinnahmen aus Exportsteuern in Afghanistan von
1963/64 bis 1965/66

	1963/64	1964/65	1965/66
Karakul			
Exporterlöse			
in Mio. US\$	16,8	12,5	16,1
in Mio. Afs. (45 Afs. = 1 US\$)	755	562	725
davon 15,56 % Exportsteuer	117,5	87,5	112,8
Baumwolle			
Exporterlöse			
in Mio. US\$	12,6	14,9	11,1
in Mio. Afs. (45 Afs. = 1 US\$)	567	671	499
davon 24,44 % Exportsteuer	138,5	164	122
Wolle			
Exporterlöse			
in Mio. US\$	7,4	6,7	2,0
in Mio. Afs. (45 Afs. = 1 US\$)	333	302	90
davon 28,89 % Exportsteuer	96,2	87,2	26
Exportsteuer	352,2	338,7	260,8
ordentl. Haushaltseinnahmen	3.108,9	3.231,2	4.140,7
Exportsteuer in % der ordentl. Haushaltseinnahmen	11,3	10,5	6,3

Quellen: Exporterlöse, für 1963/64 vgl. Rhein/Ghaussey; Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans, a.a.O., S. 102;
für 1964/65 vgl. Royal Government of Afghanistan, Ministry of Planning; Survey of Progress 1965-1966, Kabul 1966, Anhang Tab. II;
für 1965/66 vgl. Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., Anhang, Tab. 14.
Haushaltseinnahmen: vgl. Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., Anhang, Tab. 5, Blatt 3.

men handelt, welche anderen als fiskalische Gründe kann diese Exportsteuer haben?

Wie die Ausführungen gezeigt haben, sind multiple Wechselkurse durchaus als Instrument der Einnahmeerzielung verwendbar. Selbst wenn die einzelnen Maßnahmen zur Erreichung anderer Zwecke vorgesehen waren, so ist doch oft die sekundäre und zwangsläufige Folge eine Erhöhung der öffentlichen Einnahmen. Da in fast allen Entwicklungsländern nur sehr uneffiziente Steuersysteme bestehen, erscheint es verständlich daß der sekundäre Effekt eventuell willkommener sein kann als die Erreichung des primären Zieles. Steuerreformen mit der Zielsetzung, die indirekte Besteuerung abzubauen und an ihrer Stelle eine stärkere direkte Besteuerung einzuführen, erfordern nicht nur hohen Zeitaufwand, sondern sind häufig auch in der ersten Zeit mit einem Rückgang in den gesamten Steuereinnahmen verbunden.¹⁾ Zur Überbrückung dieser Reformzeiten scheinen sich multiple Wechselkurse mit ihrem Einnahmeeffekt als geradezu ideales Instrument anzubieten.

Es ist nun jedoch zu fragen, wieweit sich verschiedene Zielsetzungen gegenseitig ausschließen. Wie das Beispiel Afghanistans zeigt, sind ganz offensichtlich Exportsteuern und Exportförderung nur schwer miteinander zu vereinbaren. Da Afghanistan auf die Einnahmen aus der Besteuerung des Exportes von Wolle offensichtlich nicht verzichten wollte, war es gezwungen, den Wechselkurs für Wolle von dem bereits gespaltenen Wechselkurs zu trennen. Ebenso eindeutig ist wohl, daß multiple Wechselkurse als Instrument der Inflationsbekämpfung, obwohl sie gerade in dieser Eigenschaft zwangsläufig Einnahmen erzielen müssen, nicht kompatibel sind mit gespaltenen Wechselkursen als Instrument der Einnahmeerzielung. Erhöhte Einnahmen werden in der Regel nicht angestrebt, um sie zu thesaurieren, sondern um mit ihnen staatliche Aufgaben, die mit Ausgaben verbunden sind, durchzuführen. Das aber stellt nichts weiter als eine Einkommenumverteilung dar.²⁾ Eine echte Kaufkraftabschöpfung findet nur statt, wenn das aus der Besteuerung der Ex- oder Importe resultierende Geld sterilisiert wird, wie es in Thailand geschah.³⁾

-
- 1) Vgl. Sherwood, Joyce; Revenue Features of Multiple Exchange Rate Systems: Some Case Studies, a.a.O., S. 102.
 - 2) Vgl. de Vries, Margaret C.; Multiple Exchange Rates: Expectation and Experiences, a.a.O., S. 291 f.
 - 3) Vgl. ebenda.

Schließlich kann die Existenz eines Freimarktkurses neben dem offiziellen Wechselkurs beträchtliche Nachteile mit sich bringen. Die Existenz eines freien Devisenmarktes an sich birgt schon die Gefahr der Kapitalflucht in sich. Fühlt sich die Regierung jedoch versucht, auf diesem Markt Kursstützungen vorzunehmen, um ein zu weites Auseinanderklaffen der beiden Wechselkurse zu verhindern, so muß sie zwangsläufig unter dem Freimarktkurs anbieten, was die Kapitalflucht noch erleichtert. Die Existenz eines freien Marktes kann außerdem ausländische Investoren abschrecken, besonders natürlich dann, wenn einheimische Investoren oder der Staat als Unternehmer zum offiziellen Kurs importieren können und dieses dem ausländischen Unternehmer verwehrt wird.¹⁾ Bei Vorliegen solcher Zielkonflikte kommt es natürlich darauf an, welches Ziel für die Regierung jeweils Priorität genießt.

Die einfache Einführung multipler Wechselkurse - lediglich durch einen Verwaltungsakt - scheint sie zur Überbrückung von Finanzierungslücken, die im Planablauf auftreten, besonders geeignet zu machen. Gerade der Steuercharakter und die Tatsache, daß diese administrativ einfach über die Banken zu erheben sind, bringt die Gefahr ihrer Verewigung mit sich.²⁾ Relativ kurzfristige Einführung und Wiederabschaffung, jeweils entsprechend den Finanzbedürfnissen des Staates, muß per se ausscheiden, da ein solches Vorgehen zu starke Unsicherheitselemente für die Produzenten und Außenhändler mit sich bringt und der Spekulationstätigkeit Auftrieb gibt. Die administrativ einfache Form der Erhebung kann darüber hinaus zur Bequemlichkeit verführen, so daß dringend notwendige Steuerreformen gar nicht oder nicht mit dem nötigen Nachdruck in Angriff genommen werden.³⁾

1) Vgl. ebenda, S. 307.

2) Vgl. Kindleberger, Charles P.; International Economics, a.a.O., S. 299. Über die Devisensteuer auf den Philippinen heißt es wörtlich: "The exchange tax has become an integral part of the Philippine economy. Its contribution to government finance and the maintenance of a balance in international payments is so important that its removal or even reduction is difficult, if it is not adequately replaced by some other taxes, particularly the import duty." UN; Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. 5., Nov. 1954, No. 3, a.a.O., S. 23.

3) Vgl. Sherwood, Joyce; Revenue Features of Multiple Exchange Rate Systems: Some Case Studies, a.a.O., S. 105.

Diese Argumente lassen es wohl doch zweifelhaft erscheinen, ob die multiplen Wechselkurse wirklich ein ideales Instrument zur Erzielung von öffentlichen Einnahmen sind. Es wäre deshalb unter Umständen ein schlechter Rat, die Entwicklungsländer aufzufordern, die notwendigen Finanzmittel zur Bestreitung der Eigenwährungsanteile von Entwicklungsprojekten über multiple Wechselkurse aufzubringen. Dieses Urteil kann selbstverständlich nur hinsichtlich des Zieles "Einnahmeeffekt" gelten. Einzelne der Maßnahmen, die zu multiplen Wechselkursen führen, können - besonders, wenn sie nur kurzfristig eingesetzt werden müssen - in der Erreichung anderer Ziele durchaus sinnvoll sein. Hinsichtlich des Zieles Einnahmeerzielung bedeuten sie jedoch nur ein Herumkurieren an den Symptomen, während die eigentliche Therapie - z.B. eine Steuerreform - nur zu leicht vernachlässigt wird.

7. Kapitel: Auswirkungen des "specific project approach" in den Entwicklungsländern

Während im vorhergehenden das Problem der Bereitstellung von finanziellen Ressourcen für die Bestreitung der Eigenwährungsanteile von Entwicklungsprojekten Gegenstand der Betrachtung war, sollen nun die Auswirkungen der Notwendigkeit der realen Aufbringung von Produktionsmitteln untersucht werden. Projektbezogene Kapitalhilfe, beschränkt auf den Importgehalt, bedeutet für die Entwicklungsländer, daß sie die Produktionsmittel, die potentiell im Lande vorhanden sind, selber bereitstellen müssen, gleichgültig, ob diese bereits in anderen Verwendungen gebunden oder als freie Kapazitäten vorhanden sind. Da hier nur die reale Seite betrachtet wird, soll der Einfachheit halber angenommen werden, daß von der Finanzierungsseite her keine Probleme auftauchen. Das bedeutet aber, daß die inländischen Ressourcen, die als freie Kapazitäten vorhanden sind, durch die Finanzierungsmöglichkeit auch zum Einsatz gelangen, wenn vom Problem der Faktormobilität einmal abgesehen wird. Damit reduziert sich das Problem auf die Faktoren, die bereits in anderer Verwendung gebunden sind. Durch die Finanzierung soll also versucht werden, eine Umlenkung von Gütern und Leistungen herbeizuführen.¹⁾ Gelingt dieser Prozeß, so werden zwangsläufig die Investitionsvorhaben oder Produktionsprozesse beeinträchtigt, aus

1) Vgl. Ehrlicher, Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern, a.a.O., S. 101.

denen die Faktoren wegkonkurriert werden. Gelingt er nicht, müssen sich Auswirkungen im Bereich der neuen Vorhaben ergeben. Dabei braucht nicht nur das einzelne Projekt betroffen zu sein, sondern es können auch Planänderungen notwendig werden. Ferner ist wahrscheinlich, daß auch das Produktionsmittelanangebot im privatwirtschaftlichen Sektor sinkt. Wie die Analyse des monetären Instrumentariums gezeigt hat, ist für die gesamtwirtschaftliche Beurteilung solcher Umlenkungsprozesse entscheidend, ob es dadurch zu einer Erhöhung der Produktionskapazität kommt oder nicht. Dafür ist, wie sich ergeben hat, der sektorale Einsatz oder auch die Art des Projektes und seine Ausreifungszeit von Bedeutung. Diese Probleme sollen jedoch in diesem Zusammenhang nicht weiter verfolgt werden.

71 Auswirkungen der Projektbindung

Die häufig negative Apostrophierung der projektgebundenen Hilfe sowie die von der OECD betonte Notwendigkeit, sie zugunsten der projektungebundenen Hilfe zu verringern,¹⁾ kann zu dem Eindruck führen, daß die Projektbindung allein im Interesse der Geberländer oder -organisationen läge. Dabei wird häufig übersehen, daß solche Verwendungsaufgaben durchaus im wohlverstandenen Interesse der Empfängerländer sein können. Aus der Sicht dieser Länder jedoch muß die Einschränkung der Verfügungsmacht über die transferierten Ressourcen als eine Minderung des Wertes der geleisteten Hilfe erscheinen, die sich quantitativ allerdings nicht fassen läßt.²⁾

Voraussetzung der Projektbindung ist, daß Geber und Empfänger zu einer Einigung kommen, welche Projekte aus der zugesagten Hilfe finanziert werden sollen. Präferenzen der Geberländer oder -organisationen und der Entwicklungsländer sowie Vorstellungen über die Priorität geplanter Projekte brauchen durchaus nicht immer übereinzustimmen. Einigkeit darüber zu erzielen, welche Projekte volkswirtschaftlich Vorrang haben, ist deswegen schwierig, "weil jede makroökonomische Präferenz Werturteile des Geber- wie des

1) Vgl. OECD; Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen, Jahresprüfung 1967, a.a.O., S. 182 f.

2) Singer, Hans W.; Direkte und indirekte Entwicklungshilfe, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 735.

Nehmerlandes widerspiegelt".¹⁾ Besteht nun im Empfängerland die Möglichkeit, inländische Ressourcen zu mobilisieren, so kann der Geber nicht sicher sein, daß er letztlich wirklich die Durchführung des Projektes ermöglicht, das er ursprünglich fordern wollte. Das den Prioritätsvorstellungen des Gebers entsprechende Projekt wird zwar tatsächlich durchgeführt, da aber die Ressourcen des Empfängers durch dieses Projekt nicht in Anspruch genommen werden, kann der Empfänger sie in der Verwendung einsetzen, die seiner Prioritätsvorstellung entspricht. Es tritt ein sogenannter "Switcheffekt" ein.²⁾

Das bekannteste Beispiel dieser Art ist wohl der von Nurkse zielierte Wiederaufbau der Wiener Oper.³⁾ Die Economic Cooperation Administration (ECA) hatte den Einsatz von Gegenwertmitteln aus Marshallplanhilfe an Österreich für diesen Wiederaufbau mit der Begründung, daß es sich nicht um eine produktive Investition handele, abgelehnt. Daraufhin beantragte Österreich die Verwendung dieser Gegenwertmittel für den Bau eines Kraftwerkes, das bisher ohne jede Hilfe errichtet werden sollte. Diese Verwendung wurde genehmigt. "So all that happened was a switch: the wily Austrians, having got the E.C.A. to take over the financing of the power plant, now financed the reconstruction of the opera from their own resources".⁴⁾

Die Auswirkungen differierender Ansichten über Projektprioritäten und dem daraus unter Umständen entstehenden Switcheffekt wurden von Singer analysiert.⁵⁾ Um die Wirkungen des Switcheffektes iso-

1) Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S.265.

2) Vgl. Singer, Hans W.; External Aid for Plans or Projects, in: The Economic Journal, Vol. LXXV, 1965, S. 539 f.
Ähnlich, wenn auch nicht immer als Switcheffekt bezeichnet, vgl. z.B.: Nurkse, Ragnar; Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 95;
Schelling, Thomas C.; American Aid and Economic Development: Some Critical Issues, a.a.O., S. 156;
Ohlring, Goran; Foreign Aid Policies Reconsidered, a.a.O., S. 93;
Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 190.

3) Vgl. Nurkse, Ragnar; Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 95 f.

4) ebenda, S. 96.

5) Vgl. Singer Hans W.; External Aid for Plans or Projects, a.a.O., S. 539.

liert dazustellen, ging Singer ebenfalls von der hier allgemein unterstellten Annahme aus, daß das Empfängerland in der Lage ist, über die Hilfe hinaus Ressourcen zu mobilisieren, und daß Geber und Empfänger zu einer Einigung gelangen, welches Projekt höchste Priorität genießen und dementsprechend gefördert werden soll. Da dieses Projekt auch in den Augen des Entwicklungslandes an der Spitze der Prioritätsskala steht, wäre es auf jeden Fall, also auch ohne die Hilfe des Gebers - durchgeführt worden. Die Hilfe bewirkt nun, daß Ressourcen des Empfängerlandes freigesetzt werden, da das Prioritätsprojekt von der Hilfe getragen wird. Das Land ist in die Lage versetzt, seinem Entwicklungsplan ein neues Projekt hinzuzufügen, das es aus seinen eigenen Ressourcen durchführt. "This could mean, that the donor of aid ties his aid to project A (das Prioritätsprojekt), studies it minutely and satisfies himself that it is technically sound and economically right, while in reality - as distinct from appearance - his aid may go into project E (das zusätzlich Projekt), which he may know nothing about, which he does not study and which may be neither technically sound nor economically right, nor generally the kind of thing that the aid donor would want to support".¹⁾ Der eigentliche Effekt einer Projekthilfe besteht dann darin, daß der Geber "has given plan aid without knowing it".²⁾

Diese Folgerung führt jedoch bei Singer nicht zu einer grundsätzlichen Ablehnung der projektgebundenen Hilfe, sondern zu der Forderung, die Geberländer sollten sich genauso eingehend mit den anderen Projekten des Planes, die von ihnen nicht gefördert werden, bzw. mit dem Gesamtplan befassen, weil eben der Erfolg auch des geförderten Projektes von der Durchführung des Gesamtplanes abhängt.³⁾ Da dieser Forderung heute zumindest in den Geberländern und -organisationen, die versuchen, eine rationale Entwicklungspolitik zu betreiben, weitgehend entsprochen wird, scheint dem Switchargument nicht mehr die Bedeutung zuzukommen, die Singer ihm beimisst. Daß in der entwicklungspolitischen Realität der Idealzustand der völligen Übereinstimmung zwischen einem Entwicklungsland und allen seinen Hilfegebern hinsichtlich des Gesamtplanes kaum zu er-

1) ebenda.

2) ebenda.

3) Vgl. ebenda, S. 540.

reichen sein wird, ist jedoch offensichtlich.

Der Zustand, daß irgendwelche Ressourcen für Zwecke eingesetzt werden, die entweder vom Empfängerland oder von der Geberseite nicht erwünscht sind, kann also nur dann vermieden werden, wenn absolute Übereinstimmung hinsichtlich der einzelnen Projekte und des Gesamtplanes zwischen beiden Seiten erreicht wird. Es muß Einigkeit darüber bestehen, daß weder eine Änderung einzelner Projekte noch das Hinzufügen oder Streichen von Projekten zu einer größeren Steigerung der Produktionskapazität beitragen können. Ganz abgesehen davon, daß es nicht möglich ist, für einen Gesamtplan bzw. eine ganze Volkswirtschaft fundierte Aussagen dieser Art zu machen,¹⁾ scheint es vor allem auch unrealistisch, anzunehmen, daß über Ursachen und Wirkungen eine volle Übereinstimmung zwischen allen Beteiligten erreicht werden kann. Die Differenzen zwischen Geber und Empfänger entstehen vielmehr häufig schon "as to the best design, or method of carrying out the project."²⁾

In der Wirklichkeit kann also davon ausgegangen werden, daß diese absolute Einigkeit nicht erzielt wird. In der Regel kann dann angenommen werden, daß die Geberseite Abstriche an ihren Forderungen bzw. Auflagen vornimmt. D.h., sie wird Hilfe leisten, obwohl sich Projekte im Plan befinden, die sie keinesfalls fördern will. In diesen Fällen käme der Switcheffekt voll zur Wirkung. Setzt dagegen die Geberseite ihre Forderungen durch, so kann der Empfänger entweder die Hilfe ablehnen, oder er ist gezwungen, die in Frage stehenden Projekte zu streichen oder zu ändern. Beides führt letztlich dazu, daß das Empfängerland seinen Plan oder die ursprünglich gesetzten Planprioritäten ändern muß.³⁾

Da die Frage, wieviel Entwicklungshilfe und für welche Projekte, bereits bei der Planerstellung relevant ist, um die Komplementa-

1) Tinbergen weist auf die Schwierigkeit hin, auch nur hinsichtlich Teilbereichen der Volkswirtschaft - also Sektoren oder Regionen - fundierte Aussagen über eine optimale Komplementarität der Investitionen zu machen.

Vgl. Tinbergen, Jan; Grundlagen der Entwicklungsplanung, Hannover 1964, S. 44.

2) Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 189.

3) Vgl. UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 103.

rität und Interdependenz der Projekte richtig abschätzen zu können, haben die Unsicherheiten, die sich aus den Koordinierungsproblemen zwischen Geber und Empfänger ergeben können, auch zu dem Argument geführt, daß die projektgebundene Hilfe die planerischen Ressourcen überbeansprucht. "The preparation of special project applications for prospective donors puts a heavy strain on scarce planning resources".¹⁾

Auch dieser Aspekt ist in Singers Analyse der Projektbindung einbezogen.²⁾ Unter der Annahme, ein Plan bestünde aus einer Reihe von Projekten, die gemäß ihrer Priorität skalierbar sind, könnten Planstörungen dann vermieden werden, wenn das Geberland sich dafür entscheidet, das oder die marginalen Projekte zu fördern, die ohne Entwicklungshilfe nicht durchgeführt würden. Die Schwierigkeit besteht nun aber darin, jeweils festzustellen, welches das oder die marginalen Projekte sind. "In order to identify the marginal project, that country must draw up not one plan but two: one without aid and one predicated on aid".³⁾ Wird in Rechnung gestellt, daß Hilfe in unterschiedlicher Höhe von mehreren Gebern erwartet werden kann, so müßten sogar nicht nur zwei, sondern mehrere Pläne aufgestellt werden.

Wird ferner noch berücksichtigt, daß wegen der Interdependenz der Projekte die Pläne nicht nur hinsichtlich des Umfangs ihrer Projektlisten differieren werden, sondern daß es sich um völlig anders geartete Pläne handeln kann, so erscheint es noch schwieriger, festzustellen, welches das marginale Projekt ist.

Die Projektbindung stellt jedoch nicht nur erhöhte Anforderungen an die Planungsfähigkeiten des Landes, sondern kann wegen der notwendigen Verhandlungen auch zu zeitlichen Verzögerungen führen. Solche Verzögerungen in der Projektdurchführung sind natürlich dann von besonderer Bedeutung, wenn es sich um Projekte handelt, die für die Erreichung des gesamten Planzieles äußerst wichtig sind.⁴⁾ Sie bedeuten gleichzeitig auch eine Verlängerung der Pipeline. Dieser Sachverhalt führt bei Singer zu der Vermutung, daß - obwohl

1) Ohlin, Goran; Foreign Aid Policies Reconsidered, a.a.O., S.93.

2) Vgl. Singer, Hans W.; External Aid for Plans or Projects? a.a.O., S. 542 f.

3) ebenda, S. 542+

4) Vgl. ebenda, S. 543 f.

es möglich ist, daß unter Projektbindung Hilfe zugesagt wird, die sonst eventuell nicht gewährt worden wäre - "the actual flow of aid may in fact be smaller than it would have been with plan aid not tied to projects".¹⁾

Schließlich sind noch zwei Argumente zu beachten, die darauf abzielen, den Wert der projektgebundenen Hilfe für die Empfängerländer als geringer im Vergleich zur ungebundenen Hilfe erscheinen zu lassen. Das starre Festhalten am Prinzip der Projektbindung birgt in sich die Gefahr, daß nicht erkannt wird, daß auch der Bedarf an nicht gebundener Hilfe - z.B. zur Aufrechterhaltung der laufenden Produktion - entwicklungspolitisch relevant ist.²⁾ Inzwischen wird - wie gezeigt - von fast allen Seiten der Bedarf an ungebundener Hilfe als legal anerkannt, vor allem, wenn es sich um Länder handelt, die nicht mehr ganz am Anfang ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Die weniger fortgeschrittenen Länder hingegen, die in der Hauptsache neben technischer Hilfe projektgebundene Hilfe erhalten, sind gezwungen, ihre laufenden Importe aus ihren normalen Deviseneinnahmen zu bestreiten, zumindest solange, wie es die Zahlungsbilanz noch erlaubt.

Die Projektbindung wird - zumindest von der Weltbank - auch als eine Rückversicherung in Hinsicht auf die Rückzahlungsfähigkeit der Empfängerländer betrachtet. Gerade wegen ihres Bankcharakters ist dieser Aspekt natürlich für die Weltbank von großer Wichtigkeit. Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob ein einzelnes Projekt im Zusammenhang mit der Rückzahlungsfähigkeit einer ganzen Volkswirtschaft gesehen werden kann. Hier scheint die gesamtwirtschaftliche Lage, insbesondere die Zahlungsbilanz, von größerer Bedeutung zu sein. "The ability to repay is a function of export performance and general availability of aid and finance rather than of individual project success".³⁾ Deswegen scheint in Hinsicht auf die Rückzahlung der Entwicklungskredite ein fundierter Länderbericht, der die Entwicklung der Zahlungsbilanz richtig prognostiziert, wichtiger zu sein als die Projektbindung der Hilfe.

1) ebenda, S. 544, ähnlich vgl. Ohlin, Goran; Foreign Aid Policies Reconsidered, a.a.O., S. 93.

2) Vgl. Ohlin, Goran; Foreign Aid Policies Reconsidered, a.a.O., S. 93, und vgl. UN; Planning for Economic Development, a.a.O., S. 103.

3) Ohlin, Goran; Foreign Aid Policies Reconsidered, a.a.O., S. 93.

72 Auswirkungen der Hilfebindung an den direkten
Importbedarf der Projekte

Der These Singers, daß die Projekthilfe zu Planhilfe wird, wenn im Empfängerland Ressourcen mobilisiert werden können, die im geförderten Projekt nicht eingesetzt werden, ist eine Argumentation gegenübergestellt worden, die auf den ersten Blick durchaus überzeugend erscheint.¹⁾ Es wird vorausgesetzt, daß die Projekte, die unter Einsatz von Hilfe erstellt werden, teilbar sind - also Straßen nach Kilometern, Schulen nach Räumen usw. - und daß die Nachfrage nach diesen Projekten in der üblichen Weise von ihren Kosten abhängt. Ceteris paribus müßte also eine Kostensenkung zu einer Nachfragesteigerung führen. Die an das Projekt gebundene Hilfe wirkt für das Entwicklungsland wie eine Kostensenkung, so daß dementsprechend die Nachfrage nach diesen geförderten Projekten steigen müßte. Wird nun die Hilfe nur für den Importgehalt des Projektes gewährt und der Eigenwährungsanteil ist vom Empfängerland zu tragen, so bedeutet eine steigende Nachfrage, die auch befriedigt wird, daß relativ mehr Eigenwährungsanteile zu finanzieren sind. Die durch die Hilfe freigesetzten Ressourcen würden also nicht für andere Projekte eingesetzt, sondern gerade in den Projekten, an die die Hilfe gebunden ist. In welchem Ausmaß die Nachfrage steigt und damit inländische Ressourcen an diese Projekte gebunden werden, ist davon abhängig, ob die Nachfrage nach den entsprechenden Leistungen elastisch oder unelastisch ist.²⁾ Ist sie elastisch, so wird für möglich gehalten, daß sie so stark ansteigt, daß das Empfängerland mehr eigene Ressourcen investiert als im Ausgangszustand, bei dem keine Hilfe vorhanden und die Nachfrage dementsprechend geringer war. Der Switcheffekt

-
- 1) Vgl. Bird, Richard M.; The Influence of Foreign Aid on Local Expenditure, in: Social and Economic Studies, Vol. XVI, 1967, S. 206.
- 2) Es wird angenommen, daß die Nachfrage nach solchen Leistungen, für die ein großer Anteil an den Entwicklungsausgaben aufgewandt wird, elastisch ist. Ferner wird angeführt, daß bestimmte Präferenzen vorliegen können, wie z.B. in den USA, wo Straßen eindeutig Eisenbahnlinien vorgezogen werden. Vgl. Bird, Richard M.; The Influence of Foreign Aid on Local Expenditure, a.a.O., S. 207.

setzt also nicht ein, sondern es werden im Gegenteil - zumindest bei elastischer Nachfrage - sogar zusätzliche inländische Faktoren in eine Verwendung gelenkt, die den Präferenzen des Geberlandes entspricht.

Auf den zweiten Blick wird es jedoch zweifelhaft, ob dieser Preismechanismus tatsächlich wirksam wird, und wenn, so ist weiter zu fragen, ob dieser Effekt wünschenswert ist. So scheint einmal schon nicht eindeutig zu sein, ob Entwicklungsprojekte wirklich teilbar sind. Das gilt auch für die angeführten Beispiele. Eine Straße wird in der Regel wohl nicht nach Kilometern gebaut, sondern um zwei Punkte - wie z.B. industrielle Zentren - miteinander zu verbinden. Wird dieses Ziel nicht erreicht, so erscheint doch zumindest fraglich, ob der produktive Beitrag in der erwarteten Höhe durch die Investition erbracht wird. Bei anderen Projekten gerade der Infrastruktur ist dagegen wohl gar keine Teilbarkeit gegeben. Als Beispiel seien hier nur Energie und Bewässerungsvorhaben angeführt, die mit Dammbauten verbunden sind. Von Nurkse¹⁾ wird gerade die Unteilbarkeit von Infrastrukturprojekten als ihr besonderes Charakteristikum hervorgehoben.

Es erscheint auch als fraglich, ob die Nachfrage nach Entwicklungsprojekten - z.B. der Infrastruktur - als Funktion des Preises angesehen werden kann. Die Tatsache, daß sowohl die Geberländer und -organisationen wie auch die Entwicklungsländer eine Präferenz für große Infrastrukturvorhaben zeigen, spricht allerdings für diese These. Andererseits muß jedoch bedacht werden, daß in der Regel das Entwicklungsland seinen Plan konzipiert und die Prioritäten festlegt, wenn es noch gar keine Kenntnis davon haben kann, mit wieviel Entwicklungshilfe und für welche Projekte es rechnen kann. Es müßte also die Präferenz der Geber geradezu antizipieren, damit der Effekt erreicht wird, oder nachträglich, wenn es Kenntnis von den Präferenzen des oder der Geber erhalten hat, den Plan ändern. Angenommen jedoch, der nachfragesteigernde Effekt der projektgebundenen Hilfe tritt tatsächlich ein, so müßte es gerade Aufgabe der Planung sein, ihn zu eliminieren, um das komplementäre Investitionsgleichgewicht des Planes zu wahren.

1) Vgl. Nurkse, Ragnar; Some Reflections on the International Financing of Public Overhead Investments, a.a.O., S. 260.

Daß grundsätzlich "for a given cost, the donor can almost always alter more efficiently the pattern of local expenditures through project aid than through equivalent plan aid",¹⁾ kann vor allem dann nicht bestritten werden, wenn die Hilfe an den Importgehalt der Projekte gebunden ist. Das wird auch von Singer durchaus gesehen.²⁾

Der Zwang, Eigenwährungsanteile selber tragen zu müssen, bedeutet für das Empfängerland, daß es seine knappen Ressourcen an anderer Stelle nicht einsetzen kann. Singer geht davon aus, daß das Projekt, dem die Kapitalhilfe zufließt, aus der Sicht des Empfängerlandes kein Prioritätsprojekt ist. Durch die Auflage, die Eigenwährungsanteile selber zu finanzieren, wird es gezwungen, seine Ressourcen in diesem Projekt einzusetzen, während ein anderes, das den Prioritätsvorstellungen des Empfängerlandes entspricht, möglicherweise nicht durchgeführt werden kann. Auch Nurkse³⁾ hat bereits die Feststellung getroffen, daß eine zu starke Bindung der inländischen Faktoren in Infrastrukturprojekten die Gefahr mit sich bringt, daß für die nachfolgenden Investitionen, die die Infrastruktur überhaupt erst produktiv machen, keine Ressourcen mehr zur Verfügung stehen. Da die öffentliche Hand nicht in dem Maße wie die Privatwirtschaft dem Zwang zur Rentabilität unterliegt, können - unter Inkaufnahme von Preissteigerungen - gerade der Privatwirtschaft Produktionsmittel wegkonkurriert werden. Sollen diese negativen Auswirkungen einer Kapitalprojekthilfe, die an den direkten Importgehalt der Projekte gebunden ist, eliminiert werden, so scheint sich nur eine Lösungsmöglichkeit anzubieten:

"More local cost financing within the framework of project aid would help to eliminate this distortion".⁴⁾

Es wird behauptet, von seiten der Geberländer würden große Infrastrukturprojekte anderen Hilfeverwendungen vorgezogen.⁵⁾ Die In-

1) Bird, Richard M.; The Influence of Foreign Aid on Local Expenditure, a.a.O., S. 209.

2) Vgl. Singer, Hans W.; External Aid for Plans or Projects? a.a.O., S. 540 f.

3) Vgl. Nurkse, Ragnar; Some Reflections on the International Financing of Public Overhead Investments, a.a.O., S. 262.

4) Singer, Hans W.; External Aid for Plans or Projects? a.a.O., S. 541.

5) Vgl. Little, L.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 189.

Infrastruktur soll deswegen bevorzugt werden, weil sie politisch neutral sei. Eine Erläuterung, ob diese Neutralität sich auf innen- oder außenpolitische Verhältnisse bezieht, wird nicht gegeben.¹⁾ Es scheint auch zumindest zweifelhaft zu sein, ob Infrastrukturprojekte wirklich immer politisch neutral sind. Gerade der Bau von Straßen kann durchaus politisch motiviert sein, wobei sowohl politische Interessen des Geber- wie des Nehmerlandes ins Spiel kommen können. Der Bau einer Düngemittel- oder Textilfabrik scheint dagegen weitaus neutraler zu sein.

Die Analyse der Entwicklungshilfezusagen ergibt jedoch, daß wohl tatsächlich eine solche Präferenz für Infrastrukturprojekte vorliegt (vgl. Tabelle II, 2, 3, 5, 9, 15, 20). Es wird von allen Industrieländern sowie auch von der Weltbank und der IDA mehr Hilfe in den Bereichen der "bedingt self-liquidating" und der "nicht self-liquidating" Projekte gegeben als für unmittelbar produktive Projekte des "self-liquidating" Bereiches. Eine einleuchtendere Erklärung als gerade die "Neutralität von Infrastrukturprojekten" scheint jedoch durch einen anderen Sachverhalt gegeben zu sein. Wie sich gezeigt hat, wird die Zinshöhe von Entwicklungshilfekrediten häufig davon abhängig gemacht, ob es sich um ein Projekt handelt, das grundsätzlich rentabel ist oder sein kann oder das keine Rentabilität aufweisen kann. Da jedoch die Rückzahlungsfähigkeit nicht von der Rentabilität einzelner Projekte abhängig ist, müssen mehr Kredite für unmittelbar produktive Projekte, die hoch verzinslich sind und möglicherweise auch noch kürzere Laufzeiten haben, zu einer stärkeren Zahlungsbilanzbelastung führen. Sieht man sich also auf Seiten der Geber gezwungen, Kapital in unmittelbar produktiven Investitionen entsprechend seinem erwarteten Ertrag zu verzinsen und zu tilgen, so ist diesem Zwang am leichtesten dadurch auszuweichen, daß möglichst wenig Kapital in solche Investitionen geleitet wird. Bei den Krediten für Infrastrukturprojekte kann angesichts der Zahlungsbilanzschwächen vieler Empfängerländer leichter auf Konditionen verzichtet werden, die einer normalen Kapitalrentabilität entsprechen.

Völlig eindeutig scheint hingegen die Vorliebe aller Geberländer und -organisationen für möglichst große Projekteinheiten zu sein.²⁾

1) Vgl. ebenda.

Das erklärt sich schon allein hinreichend, wenn bedacht wird, daß der administrative Aufwand auf allen Seiten durch große Projekte erheblich herabgesetzt werden kann. Dadurch werden potentielle Reibungsmöglichkeiten vor allem auch in der Zusammenarbeit zwischen Geber- und Empfängerland vermieden. Zum anderen werden Entwicklungskredite meistens an Regierungen gegeben. Kleine Projekte sind jedoch wohl solche, die vom privatwirtschaftlichen Sektor durchgeführt werden können. Es soll also vermieden werden oder wird von seiten der Geber zumindest nicht favorisiert, daß sich die Regierung des Empfängerlandes mit dem Kredit in diesem, der Privatwirtschaft zustehenden Bereich betätigt. Schließlich würden kleine Projekte vermutlich die Lieferbindung erschweren, und es bestünde außerdem die Gefahr, daß in größerem Umfang laufende Kosten finanziert werden müssen, was der allgemein anerkannten Auffassung vom Charakter der Hilfe als Investitionshilfe entgegensteht.¹⁾

Da Entwicklung in großen Einheiten leichter durchzuführen ist als in vielen kleinen, oft nur sehr schwer koordinierbaren Einzelaktivitäten, stößt die Vorliege der Geberländer für große Projekte in den Empfängerländern natürlich nicht gerade auf Ablehnung. Entscheidender scheint jedoch zu sein, daß der Zwang, die Eigenwährungsanteile selber tragen zu müssen, dazu führt, die Projekte de-

2) Vgl. ebenda, S. 189; vgl. auch Chenery, Hollis B.; Foreign Assistance and Economic Development, in: John H. Adler (Hrsg.); Capital Movements and Economic Development, New York 1967, S. 280.

Die durchschnittliche Projektgröße scheint auch davon abzu-
hängen, ob es sich um Loans oder Grants handelt. Die durch-
schnittliche Projektgröße der US AID-Zusagen betrug 1964 in
Indien für Loans ca. 7,8 Mio. \$, für Grants nur 314,000 \$;
in Pakistan ca. 8,5 Mio. \$ und 296,000 \$ und in Afghanistan
knapp 5 Mio. \$ (es handelte sich allerdings nur um zwei Loan-
Projekte) und 658,000 \$. Da offensichtlich der Wunsch nach
einer effizienten Kontrolle bei Projekten, die aus Krediten
finanziert werden, stärker ist als bei solchen, die aus Zu-
schüssen durchgeführt werden, ist der Trend zu großen Einheiten
bei Loans stärker als bei Grants. (Die Angaben sind errechnet
nach: AID, Statistics and Report Division; Project Commitments
in FY 1964, o.O., 1965, S. 1, 3 f. und 12 f.)

1) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid,
a.a.O., S. 189; und vgl. Hankel, Wilhelm; Die deutsche Ent-
wicklungshilfe, a.a.O., S. 268.

visenintensiver auszulegen, als technisch unbedingt notwendig wäre.¹⁾ Der zweite und dritte afghanische Fünfjahresplan bietet ein gutes Beispiel dafür, daß die durchschnittliche Projektgröße mit wachsendem Inlandswährungsanteil abnimmt (vgl. Tabelle I,9). Dabei werden trotz dieser Tendenz in den großen Projekten des Infrastrukturbereiches überproportional viel inländische Finanzierungsmittel gebunden (vgl. Tabelle I,6,7,8).²⁾ Bei einer Investitionsstruktur, in der solche Projekte das Übergewicht haben, die nicht unmittelbar einen Beitrag an Gütern und Leistungen erstellen, kann eine devisenintensive Auslegung der Projekte schon deswegen bevorzugt werden, weil dadurch auch der Einkommenseffekt der Investition niedriger gehalten werden kann. Damit kann auch die Gefahr preistreibender Nachfragesteigerungen nach Inlandsgütern sowie der Zwang, induzierten Importbedarf befriedigen zu müssen, vermindert werden. Eine devisenintensivere Projektauslegung bedeutet in der Regel auch, daß die entsprechenden Projekte kapitalintensiver durchgeführt werden.³⁾ Da kapitalintensive Projekte hinsichtlich der Ersatzinvestitionen vorteilhafter sind als arbeitsintensive - ihre Lebensdauer ist in der Regel höher, und sie sind nicht so reparaturanfällig - ist auch unter diesem Aspekt ein Anreiz gegeben, devisenintensivere Projekte vorzuziehen.

Die Motive für eine möglichst devisenintensive Projektausgestaltung sind also relativ stark. Dabei muß aber fraglich erscheinen, ob die Folgen einer solchen Politik noch den Zielsetzungen der Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik entsprechen. Der verringerte Einsatz inländischer Produktionsfaktoren bedeutet weniger Zuwachs zum Einkommen und damit auch zum Sparen. Kapitalprojekthilfe, gebunden an den direkten Importbedarf, kann also indirekt dazu beitragen, daß in den Entwicklungsländern auch weiterhin Einkommensniveaus hingenommen werden müssen, die allgemein als unzureichend betrachtet werden. Darüber hinaus bedeutet eine solche Politik, daß zur Verfügung stehende inländische Ressourcen nicht zum Einsatz gelangen und importierte Produktionsmittel verschwendet

1) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 158; und vgl. Kahn, Alfred E.; Investment Criteria in Development Programs, a.a.O., S. 50.

2) Vgl. auch Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 189.

3) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 159.

werden. Da außerdem eine devisenintensivere Projektgestaltung mit erheblichen Kostensteigerungen verbunden sein kann, werden die Schuldenprobleme der entsprechenden Empfängerländer noch weiter verschärft.¹⁾ Schließlich kann auch der Umstand nicht außer acht gelassen werden, daß in vielen Entwicklungsländern aus Prestige-Gründen - ausgelöst durch den internationalen Demonstrationseffekt - eine Vorliebe für kapitalintensive Projekte besteht, die nur noch verstärkt würde.²⁾ Ergibt sich nun langfristig eine Investitionsstruktur, die in ihrer Kapitalintensität der Ressourcenausstattung des Landes in keiner Weise entspricht, so wird damit die Abhängigkeit von Importen nicht nur absolut größer, sondern auch zeitlich erheblich verlängert.

Schon die Auswirkungen der Projektbindung sind - wie sich gezeigt hat - unterschiedlich zu beurteilen, wobei jedoch eine Reihe guter Gründe für ihre Anwendung spricht. Für die Bindung der Hilfe an den direkten Importgehalt der Projekte spricht neben dem Gedanken der Selbsthilfe jedoch nur der Wunsch, daß die inländischen Ressourcen im weitest möglichen Maße mobilisiert und eingesetzt werden sollen. Gerade dieser Effekt wird aber nicht erreicht, wenn die Empfängerländer durch die an den direkten Importgehalt gebundene Hilfe dazu verleitet werden, ihre Projekte in größerem Ausmaß, als es technisch oder durch die Ressourcen bedingt wäre, devisenintensiv auszulegen. Das Problem stellt sich also nicht so sehr als eine direkte Folge der Projektbindung, sondern mehr als eine der verschärften Ausgestaltung der Bindung. Um diesen Aspekt noch klarer herauszuarbeiten, scheint es nützlich, das Problem noch einmal unter dem Gesichtspunkt der absorptiven Kapazität der Empfängerländer zu betrachten.

73 Eigenwährungsanteile als Problem der absorptiven Kapazität der Entwicklungsländer

Die Aufgabe, den Entwicklungsländern zu einem schnelleren wirtschaftlichen Wachstum zu verhelfen bzw. die vorherrschende Stagnation zu überwinden, wurde in den ersten Jahren offensichtlich

1) Vgl. ebenda.

2) Vgl. ebenda.

vor allem als ein Problem der Übertragung von Kapital gesehen. Zur Bildung dieser Einstellung mag auch der rasche Erfolg beim Wiederaufbau der kriegszerstörten Volkswirtschaften Europas beigetragen haben. Ein Strom von Gütern, vorwiegend aus der Marshallplanhilfe, sorgte dafür, daß bestehende Engpässe beseitigt wurden und der Produktionsprozeß wieder ohne Friktionen ablief. Hinsichtlich der Entwicklungsländer wurde sehr bald erkannt, daß allein die Übertragung von Kapital nicht unbedingt garantiert, daß das wirtschaftliche Wachstum zunimmt und so die Kapitalübertragung in den Augen derer, die es bereitstellen, gerechtfertigt wird bzw. - was dasselbe sein kann - die Rückzahlung nicht gefährdet erscheint. Bereits 1948/49 wurde von der Weltbank festgestellt "how limited is the capacity of the underdeveloped countries to absorb capital quickly for really productive purposes".¹⁾ Das Schlagwort von der mangelhaften absorptiven Kapazität der Entwicklungsländer für Kapital ist seitdem aus der entwicklungspolitischen Diskussion nicht mehr wegzudenken, wobei allerdings manchmal durchaus der Eindruck entsteht, daß es von seiten der Geberländer benutzt wird, um erwarteten Anforderungen der Entwicklungsländer entgegenzutreten.

In seiner allgemeinsten Form bedeutet dieses Konzept von der mangelhaften absorptiven Kapazität der Entwicklungsländer, daß trotz der Kapitalübertragung notwendige inländische Produktionsfaktoren nicht vorhanden sind oder nicht zum Einsatz gelangen.²⁾ Das Resultat wäre dann zwangsläufig eine nicht-optimale Ressourcenallokation. Fehlende komplementäre Produktionsfaktoren, von denen die absorptive Kapazität abhängen kann, sind z.B. das Vorhandensein natürlicher Ressourcen, das Steueraufkommen, das Angebot an Faktor Arbeit und seine Beschaffenheit, technische und Managerfähigkeiten, unternehmerische Fähigkeiten, Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, die Einstellung der Bevölkerung zur Technik usw.³⁾ Es handelt sich also zum Teil um Faktoren, deren limitationaler Cha-

1) IBRD; Fourth Annual Report 1948-49, a.a.O., S. 8f.

2) Vgl. Furth, J. Herbert; Theorie und Politik der wirtschaftlichen Auslandshilfe, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Band IV, Tübingen 1965, S. 182.

3) Vgl. UN; Programming Techniques for Economic Development. With Special Reference to Asia and the Far East, Bangkok 1960, S. 10.

rakter durch rein ökonomische Maßnahmen, wie z.B. Kapitalübertragung, nicht zu beseitigen ist. Die absorptive Kapazität kann außerdem in den einzelnen Sektoren der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer unterschiedlich hoch sein und vor allem in ihrem Charakter erheblich voneinander abweichen.¹⁾ Es liegen also nicht in jedem Sektor die gleichen limitierenden Faktoren vor.

Ohne Zweifel stellt auch die Fähigkeit, inländische Ressourcen zu mobilisieren und gemeinsam mit Auslandskapital in Projekten zu kombinieren, einen Aspekt der absorptiven Kapazität dar. Wird dieser Sachverhalt von den übrigen Komponenten der absorptiven Kapazität isoliert, so läßt sich folgende differenzierende Aussage machen:²⁾ Liegt die Grenze der absorptiven Kapazität über der Grenze, die den Investitionen durch das inländische Sparen gesetzt ist, so können die Investitionen bis zur Höhe der absorptiven Kapazität gesteigert werden, indem das inländische Sparen durch ausländisches Sparen ergänzt wird. Liegt die Grenze der absorptiven Kapazität unter diesem durch das Sparen gegebenen Limit, so müssen die Anstrengungen der Geber- und Empfängerländer darauf gerichtet sein, die absorptive Kapazität zu erweitern. Das kann nichts anderes heißen, als daß von Hilfeformen der reinen Kapitalübertragung abgesehen wird zugunsten differenzierterer Hilfeformen, die darauf ausgerichtet sind, spezielle Engpässe zu beseitigen. Da eine Grenze der absorptiven Kapazität ex ante wohl kaum exakt feststellbar sein dürfte,³⁾ sondern sich die verschiedenen Engpässe meistens im Laufe des Investitions- oder Produktionsprozesses herausstellen, scheint diese Aussage nicht besonders sinnvoll. Ihre Bedeutung liegt jedoch in der Erkenntnis, daß die absorptive Kapazität durch die Form der Hilfe beeinflusst werden kann. Damit läßt sich feststellen daß es nicht schlechthin Entwicklungshilfe ist, für die in den Empfängerländern eine begrenzte Aufnahmefähigkeit besteht, sondern bestimmte Formen dieser Hil-

1) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 131 ff.

2) Vgl. UN; Programming Techniques for Economic Development. With Special Reference to Asia and the Far East, a.a.O., S. 10.

3) Vgl. Furth, J. Herbert; Theorie und Politik der wirtschaftlichen Auslandshilfe, a.a.O., S. 182.

fe oder mit ihnen verbundene Auflagen. "If foreign capital were to represent a fully versatile resource which could be employed for any purpose whatsoever, there would be much to be said for absorbing it as rapidly as possible for enlarging investment".¹⁾ Hinsichtlich zumindest einer Form der Hilfe, nämlich der projektgebundenen Kapitalhilfe, aus der nur der direkte Importbedarf getragen wird, läßt sich deshalb das Problem auch durchaus umgekehrt formulieren: "What is thus called lack of absorptive capacity can also be described as lack of capacity for absorption on the part of foreign capital".²⁾ Diese Feststellung bezieht sich auf den Sachverhalt, daß aus Gründen, die oben bereits erläutert wurden, diese Form der Hilfe bevorzugt großen Projekten und bei diesen wiederum besonders solchen der Infrastruktur zufließt. Der Mangel hinsichtlich der Fähigkeit, absorbiert zu werden bei dieser Form der Kapitalübertragung, liegt also darin, daß sie zum Einsatz in die vielen kleinen Projekte der Landwirtschaft oder des privaten gewerblichen Sektors ungeeignet ist.

Wird Kapital ohne jede Auflage übertragen, so kann es keine Grenze für die Aufnahmefähigkeit geben, schon allein deswegen, weil es auch zu konsumptiven Zwecken eingesetzt werden kann.³⁾ Da in der Regel Kapitalhilfe geleistet wird, um einen Wachstumseffekt zu erzielen, kann von dieser Möglichkeit abgesehen werden. Aber selbst eine solche Spezifizierung wie die der Weltbank "for really productive purposes" begrenzt die Aufnahmefähigkeit noch nicht, denn "where 'productive' means a return which is positive, and time is allowed for transformation, capacity to absorb for productive purposes is virtually unlimited."⁴⁾ Um also eine Grenze

1) Patel, I.G.; Foreign Capital and Domestic Planning, in: Adler, John H. (Hrsg.); Capital Movements and Economic Development, a.a.O., S. 302.

2) ebenda.

3) Wie Patel zeigt, läge eine konsumptive Verwendung von Entwicklungshilfe nicht einmal außerhalb der Zielsetzungen der Entwicklungshilfe: "The case for assisting poor countries rests as much on the desire to put them on their feet as soon as possible as on the desire to help them avoid difficult social choices which might disrupt their political fabric. The very fact that there is this dual objective means that the claims of investment cannot have overriding significance over those of consumption". Patel, I.G.; Foreign Capital and Domestic Planning, a.a.O., S. 301.

4) Kindleberger, Charles P.; Economic Development, a.a.O., S. 263.

der absorptiven Kapazität festlegen zu können, müßte ein Maß eingesetzt werden, an dem der Ertrag des transferierten Kapitals gemessen werden kann. Diese Maßgröße muß in der Lage sein, praktisch zwei Stufen der absorptiven Kapazität zu erfassen, da durchaus ein Unterschied in der Kapitalaufnahmefähigkeit hinsichtlich der Erstellung eines Projektes und seiner Nutzung durch den Produktionsprozeß gegeben sein kann.¹⁾ Mit anderen Worten: es muß auch mit Hilfe dieser Maßgröße feststellbar sein, ob in der entsprechenden Volkswirtschaft die absorptive Kapazität oder schlicht die Nachfrage nach den Gütern und Leistungen, die durch dieses Projekt erstellt werden, besteht.

Ob das eingesetzte Kapital in dieser Hinsicht "produktiv" ist, läßt sich letztlich nur am Kapitalertrag ablesen: "Absorptive capacity thus becomes a schedule relating an amount of capital to be invested to the expected rate of return".²⁾ Die Kapitalertragsrate ist dabei der Zinssatz, bei dem alle Kosten - anfängliche Kapitalkosten plus Ersatzinvestitionen plus laufende Kosten - gleich allen Erlösen - plus dem Endwert des Kapitals - sind.³⁾ Damit ist ohne Zweifel ein Meßinstrument gegeben, mit dem sowohl die Erstellung der Investition als auch die anschließende Produktion erfaßt wird. Der entscheidende Nachteil liegt jedoch darin, daß die Messung der absorptiven Kapazität auf diese Weise nicht hinsichtlich des Auslandsbeitrages vorgenommen werden kann, sondern nur hinsichtlich der Gesamtinvestition. Des weiteren ist natürlich so keine Aussage darüber gemacht, mit welcher erwarteten Kapitalertragsrate gerechnet werden muß, um eine obere Grenze der Kapitalaufnahmefähigkeit festzustellen. Diese erwünschte oder angestrebte Kapitalertragsrate kann von Investor zu Investor und von einer Volkswirtschaft zur anderen Schwankungen unterliegen.⁴⁾ So ist

1) Vgl. ebenda, S. 264.

2) Adler, John H.; Absorptive Capacity: The Concept and its Determinants, Washington DC, 1965, S. 2.

3) Vgl. ebenda, S. 2. Adler stützt sich hier auf: Dean, Joel; Measuring the Productivity of Capital, in: Harvard Business Review, Vol. 32, 1954, No. 1, S. 120-130, und auf: Mc Lean, J.G.; How to Evaluate New Capital Investments, in: Harvard Business Review, Vol. 36, 1958, No. 6, S. 59-69.

4) Vgl. Adler, John H.; Absorptive Capacity: The Concept and its Determinants, a.a.O., S. 5.

also auch dieser Versuch, eine Grenze der absorptiven Kapazität zu fixieren, kein sicherer Weg. Es kann sich aber die Möglichkeit bieten, im Wege des internationalen Vergleichs Kapitalertragsraten für bestimmte Investitionen aus anderen Volkswirtschaften heranzuziehen. Adler¹⁾ schlägt vor, die absorptive Kapazität als "that amount of investment, or that rate of gross domestic investment expressed as a proportion of GNP", zu definieren, "that can be made at an acceptable rate of return, with the supply of co-operant factors considered as given", wobei der Investor nicht in der Lage sein soll, das Angebot an komplementären Faktoren zu erhöhen. Im Rahmen dieser Definition sind also inländische Ressourcen ebenso der absorptiven Kapazität unterworfen wie Auslandskapital. Die Bereitstellung inländischer Faktoren wird erst dann zu einem Engpaß, wenn das Auslandskapital nur unter Auflagen, wie z.B. der Projektbindung, zur Verfügung gestellt wird.²⁾ Dabei braucht der limitierende Charakter nicht dadurch gegeben zu sein, daß die Mobilisierung dieser inländischen Ressourcen schwierig oder unmöglich ist, sondern auch darin, daß keine oder nur wenig Möglichkeiten bestehen, die Ressourcen in die gewünschte Verwendung zu lenken.³⁾ Handelt es sich nun um ein Projekt des Entwicklungsplanes mit hoher Priorität, so wird der Staat selbstverständlich alles versuchen, um die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren oder umzulenken, wenn nur Hilfe für den direkten Importgehalt zur Verfügung gestellt wird. Damit ergibt sich aber wieder nichts weiter als der von Singer und Nurkse befürchtete Effekt, daß die notwendigen Folgeinvestitionen ausbleiben, weil die Ressourcen durch die Form der Hilfe in nur wenigen Projekten gebunden werden. Adler⁴⁾ drückt diesen Sachverhalt mit Hilfe der Kapitalertragsrate aus. Diese kann für ein einzelnes und isoliertes Projekt niedriger sein als für eine Kombination von Projekten, bei denen das eine die Güter oder Leistungen des anderen nachfragt.⁵⁾

1) ebenda.

2) Vgl. ebenda, S. 25.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. ebenda, S. 13 f.

5) Als Beispiel wird ein Energieprojekt einem Projekt gegenübergestellt, in dem zusätzlich noch die Produktion von Aluminium aufgebaut wird. Die Kapitalertragsrate für die Projektkombination Energie-Aluminium ist höher als lediglich für das Energieprojekt. Vgl. Adler, John H.; Absorptive Capacity: The Concept and its Determinants, a.a.O., S. 13 f.

Die absorptive Kapazität wird damit also zu einer Funktion der Höhe und der Struktur der Investitionen. Je mehr eigene Ressourcen ein Entwicklungsland in wenigen großen Projekten durch die entsprechenden Auflagen der Kapitalhilfe binden muß, um so geringer wird seine absorptive Kapazität.

Eine Einteilung der verschiedenen Faktoren der Fähigkeit, Kapital aufzunehmen, kann auch danach vorgenommen werden, ob diese Engpässe leicht, weniger leicht oder gar nicht, oder ob sie durch Auslandshilfe beseitigt werden können.¹⁾ Wenn sich nun zeigt, daß die Form, in der die Hilfe geleistet wird, dazu beiträgt, die absorptive Kapazität negativ zu beeinträchtigen, so scheint nichts natürlicher zu sein, als diese Form zu ändern. Dabei ist es nicht so sehr die Projektbindung, die den Wert der Hilfe herabsetzt, sondern die Verschärfung dieser Form durch die Bindung der Hilfe an den direkten Importbedarf der Projekte. Auch Singer, der die massivsten Angriffe gegen die Projektbindung vorgebracht hat, plädiert nicht für ihre Abschaffung, sondern für eine ausreichende Ergänzung durch ungebundene Hilfe.²⁾ Die Projektbindung bringt für die Geberseite eine Reihe von Vorteilen mit sich, für die Empfänger nicht nur Nachteile, wie sich gezeigt hat. Der Hauptnachteil scheint im wesentlichen darin zu liegen, daß die projektungebundene Hilfe vernachlässigt wird und in den Entwicklungsländern das Problem der Finanzierung der Eigenwährungsanteile entsteht, mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Geldwertstabilität, die Investitions- und Produktionsstruktur und damit letztlich auch auf die Wachstumsrate.

1) Vgl. ebenda, S. 31

2) Vgl. Singer, Hans W., External Aid for Plans or Projects?
a.a.O., S. 545.

Teil IV

Das Finanzieren von Eigenwährungsanteilen im Rahmen der Entwicklungshilfe und die Auswirkungen auf die Empfängerländer

Projektgebundene Kapitalhilfe, die mit der Auflage für die Entwicklungsländer verbunden ist, die local cost Anteile der geförderten Projekte selber finanzieren zu müssen, kann offensichtlich eine Reihe von Schwierigkeiten auslösen. Es besteht die Gefahr, daß eine Präferenz für devisenintensive Projekte, repp. eine devisenintensivere Auslegung der Projekte, entsteht, was zur mangelhaften Ausnutzung eigener Ressourcen und zu einer Verschwendung der noch knapperen importierten Faktoren führen kann. Auf der Finanzierungsseite ist das Bild gekennzeichnet durch ungenügendes öffentliches und privates Sparen, das langfristig den Investitionsspielraum weiter einschränkt, als durch die Verfügbarkeit an Devisen bedingt, und kurzfristig wegen seiner Inflexibilität nicht erlaubt, durch Anleihen Finanzierungslücken zu überbrücken. Es müssen Finanzierungsmethoden, wie Defizite oder multiple Wechselkurse, eingesetzt werden, deren langfristige Auswirkung auf den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß nicht als günstig anzusehen sind.

Die Beeinträchtigung der Geldwertstabilität und die sich verschlechternden Zahlungsbilanzen in den Empfängerländern haben dazu geführt, daß auch die Geber, bei denen die projektgebundene Kapitalhilfe vorherrschend ist, sich während der letzten Jahre dazu entschlossen, die Finanzierung von Eigenwährungsanteilen als notwendigen Aspekt der Entwicklungsfinanzierung zu betrachten.

Das Problem der Eigenwährungsanteile wird - soweit es überhaupt in der entwicklungspolitischen Literatur beachtet wird - fast immer im Zusammenhang mit der Projektbindung gebracht. Dadurch wird leicht übersehen, daß auch andere Auflagen die Hilfe zur Finanzierung von local cost Anteilen ungeeignet machen können. Die grundlegenden Formen der Entwicklungshilfe der BRD sehen z.B. Kapitalhilfe - projektgebunden und nicht projektgebunden -- technische Hilfe, Zahlungsbilanzhilfe und Versorgungshilfe vor.¹⁾

1) Vgl. Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 250.

Davon wäre neben der Zahlungsbilanz- und Versorgungshilfe auch die nicht projektgebundene Kapitalhilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen bzw. des induzierten Importbedarfs geeignet, wenn sie ohne jede Verwendungsauflage als Hilfe zur Plandurchführung gegeben würde. Ihrer Verwendung nach kann sie dann jedoch zu Zahlungsbilanz- bzw. Versorgungshilfe werden, wenn nicht Kapitalgüter importiert werden, sondern sie zur Stärkung der Devisenreserve oder zum Import von Gütern des Maintenance Bedarfs oder von Konsumgütern eingesetzt wird.¹⁾ Letztlich kann sie so auch über die Schaffung von Gegenwertmitteln zu einer Budgethilfe werden. Das dürfte meistens jedoch nicht der vom Geberland angestrebte Zweck einer projektungebundenen Kapitalhilfe sein. Diese soll vielmehr, genau wie die projektgebundene Kapitalhilfe, der Durchführung öffentlicher oder privater Investitionen dienen, also Investitionshilfe sein. Dieser Effekt kann auch ohne eine Projektbindung dadurch erreicht werden, daß diese Kapitalhilfe zur Plandurchführung an den Bezug bestimmter Güter oder Leistungen gebunden wird. Administrativ wird es allerdings recht schwierig sein, eine solche Verwendungsauflage in der Praxis durchzusetzen, wenn nicht gleichzeitig der Import dieser Güter an den Bezug aus dem Geberland gebunden wird. Werden jedoch Teile dieser nicht projektgebundenen Kapitalhilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen benutzt, "so enthalten sie ein "indirektes" Zahlungsbilanzkreditelement; denn der Gegenwert der in Devisen überlassenen Mittel wächst der einheimischen Devisenreserve zu".²⁾ Werden die übertragenen Mittel vom Empfängerland zum Import von Konsumgütern verwendet, um induzierten Importbedarf befriedigen zu können, so wird letztlich die indirekte aber auch jede direkte Zahlungsbilanzhilfe zu Versorgungshilfe. Ist es also der Wunsch der Geberländer oder -organisationen, daß Kapitalhilfe für die unmittelbare Durchführung von Investitionen Verwendung findet, so ergeben sich als Instrumente für eine Unterstützung der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen Zahlungsbilanz- und Versorgungshilfen. Wieweit es zu Mittelverwendungen kommen kann, die entsprechend der Hilfeform nicht in der ursprünglichen Absicht der Geber lagen, ist von der Möglichkeit zur Kontrolle abhängig. In der Realität wird sich nicht

1) Vgl. ebenda, S. 256 f.

2) ebenda, S. 257.

vermeiden lassen, daß Kapitalhilfekredite, die projekt- und lieferungebunden vergeben werden, auch zum Import von Gütern des Maintenance Bedarfs oder von Konsumgütern verwendet werden. Ebenso gut können aus Zahlungsbilanzkrediten gelegentlich Kapitalgüterimporte durchgeführt werden. Diese Möglichkeit der Zweckentfremdung der Hilfe scheint bei der Versorgungshilfe am geringsten zu sein, da diese häufig in der Form von Realübertragungen gewährt wird. Das gilt nicht so sehr für den Maintenance Bedarf als mehr für den Import an Konsumgütern, der hauptsächlich aus den landwirtschaftlichen Überschußgütern der USA besteht.

Nun entsteht natürlich die Frage, ob unter allen Umständen und in jedem Entwicklungsland Hilfe bei der Finanzierung der Eigenwährungsanteile notwendig ist. Die Schwierigkeiten, Eigenwährungsanteile zu finanzieren, sind eine Folge der Verwendungsaufgaben, mit denen die Kapitalhilfe häufig versehen wird. Wie sich gezeigt hat, erhalten bevorzugt die Länder ungebundene Hilfe (sowohl projektungebundene Kapitalhilfe als auch Zahlungsbilanzhilfe), die bereits einen höheren Entwicklungsstand erreicht haben, während die weniger fortgeschrittenen Länder in der Hauptsache durch Projekthilfe und technische Hilfe gefördert werden sollen. Die Analyse der regionalen Hilfeverteilung z.B. der USA und der BRD zeigt eindeutig, daß der Anteil der projektgebundenen Hilfe für die weniger entwickelten Länder Afrikas bedeutend höher ist als in anderen Regionen (vgl. Tabellen II, 8, 9, 14, 16). Das Problem der local costs ist also in den afrikanischen Ländern weniger berücksichtigt worden als in anderen Entwicklungsländern, bzw. die Form, in der Hilfe an afrikanische Länder gegeben wurde, war weniger geeignet, sie auch zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen zu benutzen. Die Tatsache, daß dem Bereich der "non-self-liquidating" Projekte aus der projektgebundenen Hilfe der USA und der BRD relativ mehr Mittel zufließen als in anderen Regionen (vgl. Tabellen II,9 und II,16) läßt außerdem darauf schließen, daß dieser Investitionsbereich einen relativ höheren Anteil an den Gesamtinvestitionen aufweist als in den anderen Regionen.

Die fortgeschrittenen Entwicklungsländer erhalten Zahlungsbilanzkredite in Anerkennung ihres entsprechend dem höheren Ent-

wicklungsstand starken Einfuhrbedarfes, den sie aus eigenen Exporterlösen noch nicht finanzieren können. Diese Situation kann in den weniger entwickelten afrikanischen Ländern schnell eintreten, wenn sie gezwungen werden, den hohen Anteil an Infrastrukturvorhaben durch staatliche Geldschöpfung zu finanzieren. Erhöhte Einkommen bewirken über die steigende Nachfrage Preisanstiege. Die Präferenz für Importgüter muß die Zahlungsbilanz, die eventuell bisher noch ausgeglichen war, negativ beeinflussen. Würden nun auch diesen Ländern Zahlungsbilanzkredite eingeräumt, so finanzieren die Geber "at a later stage, the very projects for which they were earlier unwilling to provide support for more than the 'indirect imports'." ¹⁾ Um in den Genuß einer Hilfe zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile zu kommen, "recipients have had to go to the uncomfortable length of inducing a balance of payments crisis, and putting up with the accompanying domestic inflation." ²⁾

Somit scheint die Zahlungsbilanzposition des Empfängerlandes, für sich allein betrachtet, kein eindeutiges Kriterium für die Notwendigkeit von Hilfe zur Finanzierung von local costs zu sein. Von Bedeutung ist wohl eher die Art des Projektes und die Frage, ob das Empfängerland gezwungen ist, Defizitfinanzierung zu betreiben, um die Eigenwährungsanteile bereitstellen zu können. Das britische Overseas Development Institute hat in seinen Jahresberichten 1966 und 1967 die Notwendigkeit der Hilfe für die local cost Anteile gerade in afrikanischen Ländern stark betont. ³⁾ Während der Kolonialzeit, die für viele dieser Länder noch nicht lange zurückliegt, wurden in hohem Maße Budgetzuschüsse gewährt, so daß das local cost Problem keine Rolle spielte, während heute die meiste Entwicklungshilfe in projekt- und liefergebundener Form geleistet wird. ⁴⁾ Zudem wird darauf hingewiesen, daß die landwirtschaftliche Entwicklung für diese Länder von besonderer Bedeutung ist und gerade diese aber mit relativ höheren Ausgaben in Inlandswährung als in Devisen verbunden sei. ⁵⁾ Diese Aspekte sprechen dafür,

1) Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 157.

2) ebenda, S. 157 f.

3) Vgl. ODI; Review - 1, a.a.O., S. 42 und ODI; Review - 2, a.a.O., S. 42 f.

4) Vgl. ODI; Review - 1, a.a.O., S. 42.

5) Vgl. ODI; Review - 2, a.a.O., S. 42 f.

daß auch Länder, die noch am Anfang ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen, Hilfe in einer Form erhalten sollten, die die oben angedeutete negative Entwicklung nicht eintreten läßt. Es wird darauf hingewiesen, daß Indien und Pakistan "are not gravely affected by the problem of financing local costs".¹⁾ Dabei wird aber außer acht gelassen, daß beide Länder über ihre Hilfekonsortien ungebundene Kredite in großem Umfang erhalten und außerdem mit die Hauptempfänger an Versorgungshilfe, besonders in Form amerikanischer Agrarüberschüsse, sind.²⁾ Daher läßt sich nicht entscheiden, ob Indien und Pakistan, die bereits zu den weiter fortgeschrittenen Ländern gehören, tatsächlich kein gravierendes local cost Problem haben. Die Art der empfangenen Hilfe sowie ihr Umfang kann das Problem verdecken.

Die Frage, wann eine Finanzierung von Eigenwährungsanteilen angebracht ist, läßt sich also offensichtlich nicht von der Zahlungsbilanz her beantworten, sondern eher von der Tatsache, ob zur Aufbringung dieser Eigenwährungsanteile Defizitfinanzierung betrieben wird oder nicht. Haben Projekte, bei denen dem Einkommenseffekt der Kapazitätseffekt erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung folgt, in der Investitionsstruktur eines Entwicklunglandes das Übergewicht und wird bereits staatliche Geldschöpfung zur Planfinanzierung eingesetzt, so scheint eine ganze oder teilweise Übernahme der Eigenwährungsanteile durch das Geberland durchaus angebracht zu sein. Diese Bedingungen dürften aber in nahezu allen Entwicklungsländern vorliegen.

8. Kapitel: Finanzieren von Eigenwährungsanteilen durch Zahlungsbilanzkredite

Aus der Sicht der Geberländer oder -organisationen von "Finanzierung von Eigenwährungsanteilen" zu reden, stellt terminologisch eine etwas irreführende Bezeichnung dar. Es handelt sich bei diesem Problem um die Entlohnung der Faktoren, die das Empfängerland aus eigenen Ressourcen bereitstellt. Diese Entlohnung hat zwangs-

1) ODI; Review - 1, a.a.O., S. 42.

2) Mit afrikanischen Ländern wurden z.B. nur 3 % aller Lieferverträge unter PL 480, Titel I, abgeschlossen.
Vlg. Tabelle II, 10.

läufig in der Währung des Empfängerlandes zu erfolgen. Von einer Finanzierung der Eigenwährungsanteile durch den Geber kann deshalb nur dann die Rede sein, wenn dieser über Währungsbestände des Empfängerlandes verfügen kann. Das ist immer dann der Fall, wenn irgendwelche Leistungen durch den Geber so erbracht werden, daß Gegenwertmittel entstehen. Steht ihm die Verfügungsmacht über diese Gegenwertmittel zu, so kann er daraus Eigenwährungsanteile finanzieren. Nur in diesem Fall könnte also mit Recht von einer Finanzierung der Eigenwährungsanteile durch das Geberland gesprochen werden. In allen anderen Fällen ist es exakter, von einer "Hilfe zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile" zu reden.

81 Finanzieren von Eigenwährungsanteilen bei Möglichkeiten zur staatlichen Geldschöpfung

Die für die Erstellung und Verteilung des Sozialprodukts notwendige nationale Liquidität kann sich jede Volkswirtschaft selbst schaffen.¹⁾ Aufgabe der Zentralbank ist es nun, dafür zu sorgen, daß die Innenliquidität erhalten bleibt, was heißt, "daß jeder Zeit eine Einlösung des Zentralbankgeldes in Gütern gesichert sein muß".²⁾ Dieser Anforderung zu entsprechen, ist aber gerade in den Entwicklungsländern wegen der niedrigen Angebotselastizität besonders schwierig, weshalb der Spielraum für Finanzierungen aus staatlicher Geldschöpfung stark eingeengt ist. Besteht also der Zwang, Defizitfinanzierungen zu betreiben, um den realen Inlandsbeitrag entlohnen zu können, so ist die Innenliquidität gefährdet. Wieweit einer solchen Gefahr begegnet werden kann, hängt nun von der Außenliquidität ab.³⁾ Die verfügbaren Reserven an Gold und Devisen stellen einen Anspruch auf das Sozialprodukt anderer Volkswirtschaften dar, so daß die Innenliquidität durch Importe wieder hergestellt werden kann. Von einer ausreichenden Außenliquidität kann in den meisten Entwicklungsländern allerdings

1) Vgl. Schmolders, Günter; Geldpolitik, 2. Aufl., Tübingen-Zürich 1968, S. 179.

2) Veit, Otto; Grundriß der Währungspolitik, 2. Auf., Frankfurt 1961, S. 219.

3) Die Außenliquidität wird durch die Gold- und Devisenreserven der Zentralbank repräsentiert.

Vgl. Veit, Otto; Grundriß der Währungspolitik, a.a.O., S. 218.

wohl kaum die Rede sein. Passive Devisenbilanzen sind vielmehr ein charakteristisches Kennzeichen.

Zahlungsbilanzkredite in ihrer reinen Form werden als Devisentransfers gegeben, um die Devisenreserve des Empfängerlandes zu erhöhen.¹⁾ Damit wird die Außenliquidität gestärkt und das Land in die Lage versetzt, durch Importe auch die Innenliquidität wiederherzustellen. Die Zahlungsbilanzkredite werden damit allerdings zu Versorgungskrediten.

Prima facie scheint der Unterschied zur Defizitfinanzierung nur darin zu liegen, daß durch die Möglichkeit zum Importieren die Angebotselastizität höher ist und sich dementsprechend die Gefahr inflationärer Preisauftriebe vermindert. Dieser Effekt kann jedoch mit einer gelungenen Defizitfinanzierung, bei der der Kapazitätseffekt unmittelbar eintritt, ebenfalls erreicht werden. Wie sich gezeigt hat, besteht jedoch in den Entwicklungsländern die Gefahr, daß die kompensatorischen Effekte einer Angebotserhöhung aufgrund der Investitions- und Produktionsstruktur nicht eintreten.

Die Differenz zur echten Defizitfinanzierung besteht jedoch vor allem in der Fristigkeit der Verschuldung des Staates bei der Zentralbank, Zentralbankkredite, die der Distribution dienen, sind kurzfristiger Natur.²⁾ "Mit der Aufnahme der Güter durch den Verbraucher verschwindet das Geld, das die Güter auf ihrer Reise begleitet und ihren Umschlag unterwegs erleichtert hat".³⁾ Wird der Zentralbankkredit gegen Warenwechsel gegeben, so tritt die monetäre Kontraktion bei Einlösung des Wechsels, also nach drei Monaten, ein.⁴⁾ Grundsätzlich sollte eine Geldschöpfung der Zentralbank nur für diese Zwecke vorgenommen werden, während Produktionskredite nicht durch diese primären Kredite, sondern durch Sekundärkredite der Geschäftsbanken aufgrund ihrer Fähigkeit zur Krediterschöpfung gegeben werden sollten.⁵⁾ Produktionskredite haben längere Laufzeiten, und werden öffentliche Investitionen durch eine Kreditaufnahme des Staates bei der Zentralbank finanziert, so besteht die Tendenz, die ursprünglich kurzfristige "schwebende Ver-

1) Vgl. Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 250.

2) Vgl. Veit, Otto; Grundriß der Währungspolitik, a.a.O., S. 223.

3) ebenda.

4) Vgl. ebenda, S. 223 f.

5) Vgl. ebenda.

schuldung" ständig zu prolongieren, ohne sie am Kapitalmarkt durch Anleihen zu fundieren.¹⁾ Gelingt es nicht, diese schwebende Schuld am Kapitalmarkt zu fundieren, so wird sie "von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr als lästige Erbschaft mitgeschleppt und dementsprechend immer von neuem prolongiert, so daß die Kurzfristigkeit dieser Verpflichtungen letztlich nur noch auf dem Papier steht".²⁾

Das Finanzieren von Eigenwährungsanteilen durch eine Verschuldung bei der Zentralbank stellt selbstverständlich einen Sekundärkredit dar. Er wird jedoch zu einem Primärkredit, wenn das Entwicklungsland durch einen Zahlungsbilanzkredit in die Lage versetzt wird zu importieren. Obwohl das neugeschaffene Geld zur Durchführung einer Investition benutzt wird, dient es doch gleichzeitig der Distribution des erhöhten Güterangebotes, wobei die Kurzfristigkeit dieser Kredite durch das Einlösen der Warenwechsel gewährleistet werden kann.

Eine Projekthilfe, die außer dem direkten auch den induzierten Importbedarf finanziert, ist also imstande, eine Projektdurchführung ohne Gefährdung der Geldwertstabilität zu gewährleisten.³⁾

82 Finanzieren von Eigenwährungsanteilen bei einer Zentralbank, die nach dem "Currency-Prinzip" arbeitet

Die eben geschilderte Möglichkeit der Finanzierung der local cost Anteile beruht auf der Voraussetzung, daß im Empfängerland eine Zentralbank vorhanden ist, die mit der Fähigkeit zur Geldschöpfung ausgestattet ist. Bei einer solchen Zentralbankverfassung nach dem Banking Prinzip ist die Geldmenge prozentual durch Gold und Devisen gedeckt,⁴⁾ so daß ein Zufluß zu den Devisenreserven eine monetäre Expansion in höherem Umfang als den Zufluß an Devisen möglich macht. Nach der Forderung der Aufrechterhaltung der inneren Liqui-

1) Vgl. Schmolders, Günter; Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1965, S. 386 f.

2) ebenda, S. 387. Auch Meimberg weist auf die Gefahr hin, daß die Staatsverschuldung bei der Zentralbank verewigt wird und so das neugeschaffene Geld im Kreislauf bleibt, obwohl möglicherweise der Kapazitätseffekt der Investitionen noch nicht eingetreten ist. Vgl. Meimberg, Rudolf; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 23.

3) Vgl. auch Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 164.

4) Vgl. Schmolders, Günter; Geldpolitik, a.a.O., S. 172.

dität muß andererseits der Warenumschlag als Deckungsgrundlage der Geldmenge gelten.¹⁾

Arbeitet eine Zentralbank nach dem Currency Prinzip, so ist die Geldmenge durch eine hundertprozentige Deckung an die Gold- und Devisenreserven absolut begrenzt. Sie kann darüber hinaus durch "fiduciary issues" - eine Geldmengenvermehrung auf gesetzlicher Grundlage - erhöht werden.²⁾ Eine Erhöhung der Devisenreserven durch einen Zahlungsbilanzkredit ermöglicht also nur eine dem Reservezuwachs proportionale monetäre Expansion. Dieses relativ inflexible monetäre System verhindert, daß der Zahlungsbilanzkredit gleichzeitig zur Deckung der monetären Expansion und zur Finanzierung des induzierten Importbedarfs verwendet werden kann.

Der Zahlungsbilanzkredit, der der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen dienen soll, muß dementsprechend in einem Land, in dem die Zentralbank nach dem Currency Prinzip arbeitet,³⁾ höher sein als in einem Land, in dem das Banking Prinzip die Grundlage der Zentralbankverfassung ist. Vorausgesetzt, daß keine Finanzierungsmittel aus Steuern oder Anleihen mobilisiert werden können, muß der Kredit die volle Höhe der Inlandsanteile abdecken, um die notwendige monetäre Expansion zu erlauben, und außerdem die notwendigen Devisen bereitstellen, um die Importe zur Befriedigung des induzierten Importbedarfs zu ermöglichen.⁴⁾ Es ist also möglich, daß das Geberland unter diesen Umständen nicht nur den gesamten Importbedarf des Projektes finanzieren muß, sondern außer den Projektkosten in voller Höhe auch noch den induzierten Importbedarf.

1) Vgl. Veit, Otto; Grundriß der Währungspolitik, a.a.O., S. 226.

2) Vgl. Schmolders, Günter; Geldpolitik, a.a.O., S. 171 f. und Veit, Otto; Grundriß der Währungspolitik, a.a.O., S. 214 f.

3) Die Zentralbank von Nigeria hatte unmittelbar nach der Unabhängigkeit bis 1962 eine Verfassung nach dem Currency Prinzip mit einer hundertprozentigen Notendeckung. In Sierra Leone war zwar nur eine Zahlungsmittelumlaufsdeckung von 40 % verlangt, aber die Zentralbank konnte keine aktive Geldpolitik betreiben.

Vgl. Geis, Heinz-Günter; Die Geld- und Banksysteme der Staaten Westafrikas, München 1967, S. 146 und 184.

4) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 163.

Der relativen Starrheit des monetären Systems entzog sich die englische Wirtschaft durch eine Ausdehnung des Scheckverkehrs. "Das fehlende Bargeld wurde durch Vermehrung des Buchgeldes ersetzt".¹⁾ Dieser Möglichkeit dürften in den Entwicklungsländern der wenig ausgebaute Bankenapparat und mangelnde Vertrautheit im Umgang mit dem bargeldlosen Zahlungsverkehr entgegenstehen. Für Entwicklungsländer wird jedoch angenommen, daß die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes sehr anpassungsfähig sei.²⁾ Außerdem wird gerade in Hinsicht auf die Kreditschöpfungsfähigkeit der Banken darauf hingewiesen, daß "most commercial banks are branches of banks which operate in a number of countries", so daß "the supply of bank credit is not determined solely by the banking position in that country".³⁾ Der Kreditspielraum der Bank im ersten Land kann also möglicherweise aufgrund der Einlagen in derselben Bank in einem zweiten Land erhöht werden. Diese Möglichkeit scheint besonders in den ehemaligen Kolonialgebieten Englands in Afrika gegeben zu sein. Fraglich ist dabei nur, ob diese Banken auch bereit sind, dem Staat zur Durchführung von Investitionen, womöglich noch im Bereich der Infrastruktur, Kredit zur Verfügung zu stellen.

83 Probleme im Zusammenhang mit der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen aus Zahlungsbilanzkrediten

Obwohl es theoretisch einfach erscheint, den Entwicklungsländern Hilfe bei der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen zukommen zu lassen, so ergeben sich für die praktische Durchführung doch eine Reihe von Problemen.

So ist vor allem der in einer Volkswirtschaft steigende Importbedarf nicht auf die Wirkungen einzelner Projekte zurückzuführen.⁴⁾ Das Geberland will aber andererseits nur die local costs bzw. den induzierten Importbedarf des von ihm geförderten Projektes finanzieren. Vorausgesetzt, daß ausreichende Informationen über die entsprechenden Parameter wie Konsumneigung, Sparneigung und Import-

1) Schmölder, Günter, Geldpolitik, a.a.O., S. 172.

2) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 163.

3) ebenda.

4) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 164.

neigung vorliegen, kann entsprechend dem angeführten Modell zumindest näherungsweise der induzierte Importbedarf eines Projektes festgestellt werden. Die Konsumneigung ist vor allem davon abhängig, in welchem Umfang das Empfängerland versucht, durch Steuern oder Anleihen selber die Eigenwährungsanteile zu finanzieren, da dieses eine Abschöpfung an Kaufkraft bedeutet. Die Importneigung andererseits hängt davon ab, welche Anstrengungen unternommen werden, die gestiegene Nachfrage aus dem inländischen Güterangebot zu befriedigen.¹⁾ Das Geberland kann aber niemals sicher sein, "that the recipient government takes marginal decisions about increasing taxation, local borrowing, and deficit financing, ... unless it has general powers of supervision over the recipient's whole fiscal and monetary policy".²⁾ So kann das Geberland niemals sicher sein, wenn es entsprechend der vorliegenden Importneigung induzierten Importbedarf finanziert, ob dieser wirklich zwingend gegeben ist.

Für die Fälle, in denen die BRD Eigenwährungsanteile finanziert hat, sind systematische Überlegungen in den hier angedeuteten Richtungen nicht erkennbar. In einigen lateinamerikanischen Ländern wurden nicht ausgenutzte Kapitalhilfekredite zur Umwandlung in Landeswährung freigegeben.³⁾ In einem Fall geschah die Umwandlung technisch so, das mit den zur Verfügung stehenden Devisen Schulden von Importeuren bei deutschen Lieferanten getilgt wurden.⁴⁾ Die Gegenwerte mußten dann bei der Zentralbank eingezahlt werden. Bei den Projekten handelte es sich um solche, die nur einen geringen oder keinen Importbedarf aufzuweisen hatten. Afghanistan erhielt insgesamt Konsumgüterkredite in Höhe von 15,6 Mio. DM. Ursprünglich war vorgesehen, die Landeswährungsanteile der durch die BRD finanzierten Projekte bis zur Höhe von 75 % im Rahmen der Kapitalhilfe mitzutragen. In späteren Verhandlungen wurde dieser Anteil auf die vollen Landeswährungskosten erhöht. Da in Afghanistan die Zentralbank nach dem Banking Prinzip arbeitet, wäre entsprechend den oben ausgeführten Überlegungen eine Finanzierung der local

1) Vgl. US AID; Principles of Foreign Economic Assistance, a.a.O., S. 40.

2) Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 164.

3) Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, XVIII, Jahresbericht; Geschäftsjahr 1966, a.a.O., S. 80.

4) Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, XVI. Jahresbericht; Geschäftsjahr 1964, Frankfurt 1965, S. 63.

costs bis zur Höhe des induzierten Importbedarfs notwendig gewesen.¹⁾ Die Tatsache, daß schließlich die gesamten Inlandskosten finanziert werden sollen, zeigt, daß es sich nicht um einen an den Projekten orientierten Kredit zur Bestreitung des von ihnen induzierten Importbedarfs handelt. Er nimmt vielmehr die Züge eines allgemeinen Zahlungsbilanzkredites bzw. die einer Budgethilfe an.

Bei Ländern, in denen die Zentralbank die Möglichkeit der Geldschöpfung hat, besteht die Gefahr, daß aufgrund eines Zahlungsbilanzkredites, der vorübergehend eine Stärkung der Reserven bewirkt, die Regierung Druck auf die Zentralbank ausübt, eine zusätzliche monetäre Expansion zu betreiben. Als Folge ständen die Devisen dann nicht für Importe zur Verfügung, wenn der Projektfortschritt und das steigende Einkommen sie verlangen.²⁾ Dieser Gefahr kann jedoch leicht dadurch begegnet werden, daß dem Empfängerland lediglich eine Kreditlinie eingeräumt wird. Es findet also kein monetärer Transfer statt. Importiert das Empfängerland, so wird die Bezahlung unmittelbar an den Exporteur gegen Vorlage der entsprechenden Dokumente vorgenommen. Mit dieser Praxis kann auch eine zweckentfremdete Verwendung des Zahlungsbilanzkredites verhindert werden.

Liegt im Empfängerland ein gespaltener Wechselkurs vor - wie es auch in Afghanistan der Fall ist - so wird möglicherweise die Regierung versuchen, im freien Devisenmarkt zu intervenieren, um ein zu weites Auseinanderklaffen der beiden Kurse zu verhindern. Bei einer solchen Verwendung des Kredites würde zwar ebenfalls eine Geldmengenkontraktion erreicht, es ist aber fraglich, ob dann die Güter importiert werden, die von den Empfängern der zu-

-
- 1) Geht man von einer Hilfeleistung von 200 Mio. DM der BRD an Afghanistan aus und unterstellt, daß diese in voller Höhe ausschließlich für den direkten Importbedarf von Projekten bestimmt war, so ergäbe sich bei einer ungefähren direkten Importquote von $v = 0,6$ (vgl. Tab. I,7) eine induzierte Importquote von $\Delta M' = 0,3$. Es wäre also Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen in Höhe von 60 Mio. DM notwendig.
- 2) Vgl. Clifford, Juliet; The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", a.a.O., S. 164.

sätzlichen Einkommen nachgefragt werden. Es besteht die Möglichkeit, daß der Bazar hauptsächlich Luxusgüter importiert oder daß die Devisen als Fluchtkapital das Land verlassen. Beides würde nicht dazu beitragen, die gestiegene Nachfrage zu befriedigen.

Besondere Schwierigkeiten dürften sich vor allem ergeben, wenn das Geberland eine abschließende Kontrolle über die Finanzierung der Eigenwährungsanteile durchführen will. Zu diesem Zweck müßte es die Rechnungslegung der am Projekt beteiligten inländischen Unternehmen prüfen. Das dürfte aber sowohl aus politischen wie aus praktischen Gründen auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen.¹⁾

Schließlich stellt sich noch die Frage, welche Güter aus dem Zahlungsbilanzkredit importiert werden sollen. Das Problem tritt besonders dann auf, wenn der Kredit liefergebunden vergeben wird und eine Commodity Liste aufgestellt werden muß. Es müssen einmal solche Güter sein, nach denen die Nachfrage einkommenselastisch ist, so daß sie von den gestiegenen Einkommen auch nachgefragt werden. Andererseits sollten es jedoch nicht solche Güter sein, die der inländischen Produktion Konkurrenz machen oder jedenfalls negative Auswirkungen auf das inländische Angebot ausüben.²⁾ Dieses Problem mag in einer Volkswirtschaft, in der bereits eine stürmische Preisentwicklung stattfindet, nicht so gravierend sein, da es hier vorrangig darauf ankommt, das Angebot zu erhöhen. Wird die Hilfe zur Finanzierung der Landeswährungsanteile jedoch vorbeugend gewährt, so ist es wohl tatsächlich entscheidend, daß die Güter so ausgewählt werden, daß keine negative Beeinflussung des inländischen Angebots resultiert. Das Geberland muß im Gegenteil

1) In der Kalkulation afghanischer Unternehmen ist z.B. der Begriff der Abschreibung unbekannt. Es wird außerdem ein Buchhaltungssystem verwendet, daß, abgesehen davon, daß es in persischer Sprache und Ziffern geführt wird, nicht einfach zu durchschauen ist. Mitarbeiter der deutschen Beratungsgruppe im Planungsministerium waren zeitweise abgestellt, um in afghanischen Unternehmen die doppelte Buchhaltung einzuführen.

2) Es ist bekannt, daß die Vorbereitung der Commodity Liste hinsichtlich der Wahl der Güter in Afghanistan erhebliche Schwierigkeiten bereitete. In die Liste sollten vor allem Importgüter des lebensnotwendigen Bedarfs aufgenommen werden. Wie später zu hören war, wurden hauptsächlich Medikamente, Chemikalien und Kfz-Ersatzteile geliefert. Ob diese Güter tatsächlich von den Beziehern der zusätzlichen Einkommen nachgefragt wurden, kann nicht kontrolliert werden.

im Interesse einer geringen Importneigung jede inländische Produktion fördern. Dieses Problem ist jedoch im Zusammenhang mit der Lieferung von Grundnahrungsmitteln aktueller und soll deshalb bei der Betrachtung der Auswirkung von Versorgungshilfe in Form von Realtransfers behandelt werden.

9. Kapitel: Versorgungshilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen

Versorgungshilfe wird in der Regel in der Form real übertragener Güter geleistet.¹⁾ Unter der Voraussetzung, daß das Empfängerland diese Güter bei ausbleibender Hilfe normal importiert hätte, wird diese Versorgungshilfe zu einer indirekten Zahlungsbilanzhilfe, da in gleicher Höhe Devisen eingespart werden. Dienen die übertragenen Güter und Leistungen²⁾ der Aufrechterhaltung der laufenden Produktion, so wird von "Maintenance Support" gesprochen. Diese soll in der weiteren Betrachtung außer acht bleiben. Handelt es sich um eine Übertragung von Konsumgütern, so ist gewöhnlich von Commodity Hilfe die Rede.³⁾

Die Hauptmasse dieser Commodity Hilfe besteht aus den Lieferungen landwirtschaftlicher Überschußgüter der USA. Der Absatz dieser Güter wird, wie bereits dargelegt wurde, durch das Public Law 480 geregelt. Unter Titel I dieses Gesetzes werden die Überschüsse gegen Bezahlung in der Währung des Empfängerlandes geliefert, die Gegenwertmittel werden der Regierung des Empfängerlandes als Loans oder Grants zur Verfügung gestellt. Davon ausgenommen ist ein bestimmter Anteil, der entweder für Ausgaben verschiedener US-Behörden im Empfängerland reserviert bleibt oder an private Unternehmen direkt als Kredit vergeben wird. Die Lieferungen unter Titel I machen immer mehr als 50 % aller Leistungen unter dem PL 480

1) Vgl. Hankel, Wilhelm; Die deutsche Entwicklungshilfe, a.a.O., S. 259.

2) Bei Leistungen ist hier vor allem an die Übernahme der Transportkosten durch das Geberland zu denken.

3) Der Rahmen dessen, was als Konsumgüter angesehen wird, ist recht weit gespannt. Unter Commodity Aid wurden an Afghanistan auch Autobusse, LKW und Ersatzteile für diese geliefert. Es braucht sich also nicht immer ausschließlich um Konsumgüter des täglichen Bedarfs zu handeln.

aus. Von 1955 bis 1967 wurden unter Titel I Lieferverträge in Höhe von 12,6 Mrd. US\$ abgeschlossen, die zu Gegenwertmitteln zum Einsatz im Empfängerland in Höhe von 9,8 Mrd. US\$ führten, was 78 % ausmacht (vgl. Tabelle II,10). 80 % dieser Gegenwertmittel wurden den Empfängerländern als Loans und Grants zur Verfügung gestellt. Die restlichen 20 % wurden für Verteidigungszwecke überlassen oder an Privatunternehmen als Kredit vergeben.

Hinsichtlich der regionalen Verteilung hat die Region Naher Osten/Südasiens mit 59 % den höchsten Anteil aller Überschußlieferungen unter Titel I erhalten, gefolgt von Europa mit 16 %, Ostasien mit 14 %, Lateinamerika mit 8 % und schließlich Afrika mit 3 % (vgl. Tabelle II,10). Acht Länder - Indien, Pakistan, Jugoslawien, Korea, Spanien, Ägypten, Polen und Brasilien - erhielten von 1954-1963 59 % dieser Lieferungen. Indien und Pakistan alleine 27 %.¹⁾ Neben Weizen, der das hauptsächlichste Überschußprodukt ist, wurden Baumwolle, Fette und Öle, Reis, Futtergetreide und Tabak geliefert.²⁾

Aus der Sicht der USA ist die Zielsetzung für dieses Lieferprogramm unter PL 480 eine doppelte: "To help dispose of farm surpluses and to improve economic welfare and promote economic development abroad".³⁾ Aus der Sicht der Entwicklungsländer ist die erste Zwecksetzung unerheblich. Hinsichtlich der zweiten ergibt sich die Frage, wieso die Lieferung von überschüssigen Nahrungsmitteln der USA einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Empfängerländer leisten kann.

Die Voraussetzung für einen Beitrag dieser Überschußlieferungen zur wirtschaftlichen Entwicklung ist eine zusätzliche Nachfrage. Es wird angenommen, daß diese einmal durch das hohe Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern gegeben ist, zum anderen aber auch durch die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung steigenden Pro-Kopf-Einkommen, wobei zusätzlich die Einkommenselastizität der Nachfrage nach solchen Gütern in den Entwicklungsländern

1) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 166.

2) Vgl. ebenda.

3) Kahn, Alfred E.; Agricultural Aid and Economic Development: The Case of Israel, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVI, 1962, S. 569.

beträchtlich höher geschätzt wird als in den Industrieländern.¹⁾ Unter diesen Annahmen und unter der weiteren, daß das normale kommerzielle Angebot nicht ausreicht, die steigende Nachfrage zu befriedigen, bewirken die Überschußlieferungen, daß nicht nur eine nominale, sondern auch eine reale Einkommenssteigerung erreicht wird.

Abgesehen von dieser Möglichkeit können jedoch auch inländische Faktoren mittelbar oder unmittelbar durch diese Überschußlieferungen entlohnt werden. Das heißt also, die Überschußlieferungen schaffen sich ihre Nachfrage durch ihren Einsatz zur Entlohnung von Produktionsfaktoren selber. Voraussetzung ist dementsprechend, daß brachliegende Ressourcen zur Mobilisierung vorhanden sind. Das wird jedoch besonders in Hinsicht auf den Faktor Arbeit - und vor allem, wenn es sich um ungelernte Arbeit handelt - angenommen. "Many underdeveloped countries have large pools of labor, both underemployed and undernourished, that are potentially convertible into roads, buildings, irrigation and reclamation works, and the like".²⁾

Im gewissen Sinne läßt sich sagen, daß die Überschußlieferungen den Charakter von Subsistenzmittelfonds annehmen. In vielen Entwicklungsländern, besonders den dichtbevölkerten Asiens, liegt sogenannte versteckte Arbeitslosigkeit vor. Teile des Arbeitskräftepotentials gelangen nur während Saat- und Erntezeiten zu produktivem Einsatz, sind jedoch saisonal unbeschäftigt.³⁾ Bei gegebener Landbautechnik und gegebenem Kapitaleinsatz muß der Output in der Landwirtschaft sinken, wenn Arbeitskräfte zum Einsatz in Entwicklungsprojekten abgezogen werden. Für die Übergangszeit, bis es gelungen ist, das Produktionsniveau durch Faktorsubstitution oder

-
- 1) Vgl. UN; Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, 23 March - 16 June 1964, Vol. III: Commodity Trade, New York 1964, S. 406 f.
 - 2) Kahn, Alfred E.; Agricultural Aid and Economic Development: The Case of Israel, a.a.O., S. 570.
 - 3) Zum Konzept der "disguised unemployment" vgl. vor allem: Lewis, W. Arthur; Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, in: Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. XXII, 1954, S. 141; ders.; The Theory of Economic Growth, 7. Aufl., London 1963, S. 327; Nurkse, Ragnar; Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 36 ff. Siehe dagegen die Auffassung von Haberler, der das Vorliegen versteckter Arbeitslo-

Änderung der Landbautechnik wieder anzuheben, können die Überschußlieferungen als Subsistenzmittelfonds dienen.

Der Einsatz von Nahrungsmittellieferungen als Stimulans der wirtschaftlichen Entwicklung beruht also darauf, daß Investitionen vorgenommen werden, deren einkommens- und nachfragesteigernde Wirkungen durch eine Erhöhung des Angebots aufgefangen werden.

Grundsätzlich kann die Entlohnung der so mobilisierten Arbeitskräfte unmittelbar mit Hilfe der Nahrungsmittel vorgenommen werden. Naturalentlohnung hat den Nachteil, daß alle multiplikativen Effekte einer Einkommenssteigerung entfallen, vor allem, wenn die zusätzlich Beschäftigten in voller Höhe in Naturalien entlohnt werden. Eine scharf pointierte Kritik Viners¹⁾ soll offensichtlich auf die Gefahr hinweisen, daß der subsistenzwirtschaftliche Bereich eine Förderung erfahren kann, wenn ein solches Vorgehen extensiv ins Auge gefaßt wird. Das Ausbleiben der Multiplikatorwirkungen mag, wenn die Angebotselastizität besonders gering und die Importmöglichkeiten stark beschränkt sind, ein willkommener Effekt sein. Die Konservierung oder gar Ausweitung subsistenzwirtschaftlicher Erscheinungen, denn dazu sind Naturalaustauschverfahren zu rechnen, tragen mit Sicherheit nicht zu einer Dynamisierung der Wirtschaftssubjekte bei. In der Realität scheint den Überschußlieferungen als Naturalentlohnung denn auch keine überragende Bedeutung zuzukommen.²⁾

sigkeit bestreitet:

Haberler, Gottfried; International Trade and Economic Development, Cairo 1959, S. 25 ff.

- 1) "Under the Food-for-Peac program it is planned to pay workers on development projects in part in American surplus food instead of money. It may be that several millennia after the introduction of the use of money as a medium of exchange we have found this to be a mistake". Viner, Jacob; Economic Policy on the New Frontier, in: Foreign Affairs, Vol. 39, 1960/61, S. 568.
- 2) Für Tunesien werden erfolgreiche Beispiele geschildert von: Ardant, Gabriel; A Plan for Full Employment in the Developing Economies, a.a.O., S. 24 ff.

Von der FAO wird auf Projekte des Ausbildungswesens in Indien hingewiesen. Vgl. FAO; Uses of Agricultural Surpluses to Finance Economic Development in Underdeveloped Countries. A Pilot Study in India. Commodity Policy Studies No. 6, Rome 1955, S. 7 und S. 17-35 (diese Studie wird im weiteren als "FAO; A Pilot Study in India" zitiert).

Gängige Praxis unter PL 480 ist vielmehr, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt - daß die Nahrungsmittel auf normalen, kommerziellen Wegen im Empfängerland verteilt werden. Ihr Verkauf führt zur Akkumulation in Landeswährung, den sogenannten Gegenwertmittel- oder auch Counterpartfonds. Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen ist damit dazu bestimmt "to generate counterpart to help cover domestic expenditures of the recipient and to cover the indirect foreign exchange cost of such domestic expenditures".¹⁾ Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß nicht nur Commodity Hilfe zur Bildung von Gegenwertmitteln führt. Neben der Konditionenspaltung ist vor allem die Maintenance-Support zu erwähnen und die in der Währung des Empfängerlandes tilgbaren Kredite des Development Loan Fund von 1958-1960. Aber nur die Versorgungshilfe dient gleichzeitig beiden Zwecken: der Schaffung von Gegenwertmittelfonds und der Bereitstellung von Gütern und Leistungen zur Befriedigung des induzierten Importbedarfs.

Da Versorgungshilfe zum größten Teil aus den Lieferungen der agrarischen Überschüsse der USA besteht und auch nur über diese spezielle Art der Hilfe ausreichendes Material vorliegt, sollen die weiteren Ausführungen weitgehend auf sie beschränkt werden. Zu prüfen ist dann, welche monetären Auswirkungen die Entstehung und Verwendung von Counterpartfonds in den Entwicklungsländern hat, bis zu welcher Höhe Entwicklungsprojekte durch Nahrungsmittelhilfe "finanziert" werden können, und schließlich, welche Auswirkungen sich durch die Nahrungsmittellieferungen auf die inländische Produktion ergeben.

91 Entstehung und Verwendung von Counterpart Funds

Die Handhabung der Gegenwertmittelfonds durch die USA, nämlich einen Teil den Empfängerländern als Grants zu überlassen und den anderen Teil als Kredit zu gewähren, hat zu der etwas merkwürdig anmutenden Debatte geführt, ob diese Gegenwertmittel reale Ressourcen darstellen oder nicht.²⁾ Diese Fragestellung erscheint absurd, denn ganz offensichtlich stellen die transferierten Nahrungsmittel die reale Seite dar, während die Gegenwertmittel

1) Lachmann, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 39.

nichts weiter als ihr monetäres Äquivalent sind, das den Empfängerländern, nachdem sie es erst den USA übertragen haben, von diesen wieder zur Verfügung gestellt wird, als handle es sich um einen erneuten Akt an Hilfe. Auf diese Weise wird der Eindruck erweckt, als ließe sich - zumindest hinsichtlich der kreditierten Gegenwertmittel - eine Art von Multiplikator einführen, der aus einer ursprünglichen Hilfe in Höhe von einem Dollar, Hilfe von zwei, drei oder gar vier Dollar gebären könnte.¹⁾ Ein so unqualifiziertes ökonomisches Denken birgt vor allem die Gefahr in sich, daß die vermeintliche erneute reale Hilfevergabe als Argument "for cutting foreign aid since the local funds are imagined to be there to take the place of further aid appropriations"²⁾ benutzt wird.

Da die Regierungen der Empfängerländer sich dieses Geld ebensogut wie von den USA von ihren eigenen Zentralbanken als Kredit geben lassen können, wird der ökonomische Sinn dieses Vorgehens darin gesehen "to retain US surveillance over part of the development funds of the recipient country".³⁾ Daß zumindest ein Empfängerland erfolgreich Anstrengungen unternommen hat, um gerade diese Möglichkeit auszuschalten, wird gleich zu zeigen sein.

Der ökonomische Sinn von Gegenwertmittelfonds mag also dubios sein. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß sie existieren und ständig neue Mittel in sie hineinfließen. Unter der Annahme nun,

2) Die Debatte wurde allerdings nicht unter Ökonomen geführt sondern zwischen Ökonomen und Verwaltungsleuten und Politikern, vgl. Mason, Edward S.; Foreign Money We Can't Spend, in: Atlantic Monthly, Vol. 205, May 1960, S. 81 ff. Illustrativ für die offensichtlich uneinsichtige Haltung der Verwaltung und der Politiker ist das folgende Zitat: "As we move into an era of local-currency repayments, therefore, it behooves the economics profession to explain again and again to administrators, legislators, and the general public that under most of the given conditions, the local currency in question is merely money and should not be mistaken for real resources. ... in terms of buying more development, most of it will not be worth a Continental". Cleveland, Harlan; The Convalescence of Foreign Aid, a.a.O., S. 225.

1) Vgl. Singer, Hans W.; The Sense and Nonsense of Local Counterpart Funds, a.a.O., S. 2.

2) ebenda.

Vgl. dazu auch: Khatkhate, Deena R.; Some Notes on the Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies,

daß die Gegenwertmittel letztlich der Regierung des Empfängerlandes zukommen, bedeutet ihre Akkumulierung, wie Steuern oder Anleihen bei der privaten Öffentlichkeit ein Abschöpfen von Kaufkraft, also Geldmengenkontraktion. Verausgibt die Regierung die Gegenwertmittel nicht bzw. benutzt sie zur Tilgung früher bei der Zentralbank aufgenommenen Kredite,¹⁾ so - ceteris paribus - "the contraction of the public's cash holdings, caused by its purchase of aid goods, will remain."²⁾ Bei einer solchen Verwendung wird die Bildung von Gegenwertmittelfonds zu einem ausgesprochenen Instrument der Inflationsbekämpfung, und sie erhalten so doch wieder einen ökonomischen Sinn, besonders, wenn das übliche fiskalpolitische Instrumentarium zur Inflationsbekämpfung nicht voll zur Verfügung steht.

Unter den Sektionen 104 (e) und (g) des PL 480 Titel I ist jedoch ausdrücklich vorgesehen, daß die Gegenwertmittel dem Empfängerland als Grants und Loans zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung überlassen werden sollen.³⁾ Ob der Einsatz als anti-inflationarisches Instrument dazuzählt, ist zweifelhaft. Die Wiederverausgabung der Mittel scheint eher der Zielsetzung zu entsprechen.

Das Finanzieren der local cost Anteile von Entwicklungsprojekten aus diesen local currency funds kann unter Umständen inflationäre Auswirkungen haben. Das Gesetz sieht vor, daß die Mittelverwendung - gleichgültig, ob aus Loans oder Grants - nur mit Zustimmung der US AID vorgenommen werden kann.⁴⁾ Das kann natürlich zu

in: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVI, 1962, S. 193.

- 3) Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; International Aid, a.a.O., S. 173. Ebenso vgl. Cleveland, Harlan; The Convalescence of Foreign Aid, a.a.O., S. 225.
- 1) Zu diesem Zweck sind in europäischen Ländern vielfach die Gegenwertmittel aus Marshallplan-Lieferungen benutzt worden. Vgl. Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 58 ff. und vgl. Khatkhate, Deena R.; Money Supply Impact of National Currency Counterpart of Foreign Aid: An Indian Case, a.a.O., S. 81.
- 2) Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 57.
- 3) Vgl. US, Dep. of Agriculture; Financial Procedures under PL 480, a.a.O., S. 19.
- 4) Vgl. ebenda.

Einem time-lag zwischen der Verteilung der Güter und der Inangriffnahme des Projektes, das aus den Gegenwertmitteln finanziert werden soll, führen. Ist der time-lag ausreichend lang, so wird die vorher abgeschöpfte Kaufkraft zu einem Zeitpunkt wieder gestärkt, wenn die zusätzlichen Konsumgüter längst verbraucht sind.¹⁾ Entstehung und Wiederverausgabung der Gegenwertmittel dürfen also zeitlich nicht auseinanderfallen, wenn der monetäre Effekt neutral sein soll.²⁾ Das kann natürlich dadurch erreicht werden, daß die zu finanzierenden Projekte bereits vorher ausgewählt und so vorbereitet sind, daß mit ihrer Durchführung unmittelbar mit dem Verkauf der Nahrungsmittel begonnen werden kann. Die Gefahr, daß Counterpartfonds erst deflationäre und später inflationäre Auswirkungen zeitigen, "has been greatly attenuated over time, thanks to the continuity of aid".³⁾ Die inflationären Wirkungen der Verausgabungen werden also durch weitere Nahrungsmittellieferungen wieder ausgeglichen.

Die Lieferverträge unter PL 480 wurden bis 1956 grundsätzlich nur auf jährlicher Basis abgeschlossen. Dann wurden erstmals mit Indien und Brasilien Dreijahresverträge und 1960 und 1961 mit Indien und Pakistan sogar Vierjahresverträge vereinbart.⁴⁾ Diese längerfristigen Lieferverträge machen es den Empfängerländern möglich, sowohl die Nahrungsmittel als auch die Verwendung der Gegenwert-

1) Vgl. Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 63 f. Von Davis wird auch befürchtet, daß die Regierung des Empfängerlandes in Erwartung deflationärer Effekte der Güterlieferung monetäre Expansion betreibt, so daß später, wenn die USA die Gegenwertmittelfonds zur Verfügung stellen, praktisch die doppelte Geldmenge an Gegenwertmitteln in Umlauf ist.
Vgl. Davis, John H.; Agricultural Surpluses and Foreign Aid, a.a.O., S. 236.

2) Khatkhate scheidet die Möglichkeit, daß Entstehung und Verausgabung nicht in einer Periode stattfinden, aus, da "many of the underdeveloped countries would not be generally disposed to accumulate sale proceeds, when they face a pressing problem of raising resources for development".
Vgl. Khatkhate, Deena R.; Some Notes on the Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies, a.a.O., S. 194 (Fußnote 6).

3) Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 67.

4) Vgl. UN; Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Vol. III Commodity Trade, a.a.O., S. 407.

mittel in ihrer Planung zu berücksichtigen. Projekte können frühzeitig ausgewählt und der US AID zur Zustimmung präsentiert werden. Die Verausgabung der Gegenwertmittel unter solchen Voraussetzungen, daß also die Projekte bereits im Plan enthalten sind, wirkt - *ceteris paribus* - nicht inflationär.¹⁾ Selbst wenn die Zustimmung der US AID zu den vorgeschlagenen Projekten nicht gegeben wird, können diese Projekte innerhalb des Planes aus eigenen Ressourcen durchgeführt und der US AID an ihrer Stelle andere Projekte des Planes zur Finanzierung offeriert werden. Es träte also wieder genau wie bei der Projektbindung ein Switcheffekt ein, der bewirkt, daß letztlich gar nicht festgestellt werden kann, welche Projekte aus den Counterpartfonds finanziert werden.

Im Grunde sind jedoch auch diese Überlegungen müßig, da die Empfängerländer gar nicht gezwungen sind, die sich akkumulierenden Gegenwertmittel in den Konten der US AID als Zuschüsse oder Kredite auszunützen. Denn solange sie die Möglichkeit haben, autonom monetäre Expansion zu betreiben, wird diese - unter der Voraussetzung, daß die Geldwertstabilität nicht beeinträchtigt werden soll - durch den Nettofluß an Gütern begrenzt, nicht jedoch durch die Counterpartfonds, die dem Land zur Verfügung gestellt werden.²⁾ Soweit ein Empfängerland dementsprechend durch langfristige Lieferverträge Überschußlieferungen in seiner Planung berücksichtigen kann, ist es in der Lage, eine reale Expansion in Form von zusätzlichen Investitionen im Rahmen seines Planes vorzunehmen, ohne daß es gezwungen werden kann, der US AID irgendeinen Einfluß auf die Expansion einzuräumen. Die Gegenwertmittel werden praktisch dadurch, daß das Empfängerland sie nicht in Anspruch nimmt, sterilisiert. Dieser Sachverhalt wird auch dafür verantwortlich gemacht, daß ein so hoher Anteil der Gegenwertmittel nicht verausgabt wird, sondern sich in den Konten der US AID akkumuliert.³⁾

-
- 1) Vgl. Singer, Hans W.; *The Sense and Nonsense of Local Counterpart Funds*, a.a.O., S. 6. Ebenso: vgl. Lachman, Alexis E.; *The Local Currency Proceeds of Foreign Aid*, a.a.O., S. 68.
 - 2) Vgl. Kahn, Alfred E.; *Agricultural Aid and Economic Development: The Case of Israel*, a.a.O., S. 573.
 - 3) Vgl. Little, I.M.D. und Clifford, J.M.; *International Aid*, a.a.O., S. 173 und Tabelle II, 11 dieser Untersuchung.

In Ländern wie Indien und Pakistan, in denen die Leistungen unter PL 480 einen erheblichen Umfang haben, ist dementsprechend auch die absolute Höhe an Gegenwertmitteln, die für US-Zwecke bzw. für Cooley Loans reserviert sind, beträchtlich und trägt zu einer exzessiven Ansammlung an Landeswährung in den Händen der USA bei. Da die Empfängerländer über die Verausgabung dieser Mittel nicht in vollem Umfang Kontrolle ausüben können, müssen sie diese sowohl geld- wie budgetpolitisch berücksichtigen. "For example, should the Government of India spend all PL 480 counterpart as it is generated, it would have to replenish its cash balance from other current revenue, when - and to the extent that - 'US use' outlays occur, in order to avoid inflationary deficit spending".¹⁾

Abgesehen von diesen Gegenwertmitteln für Zwecke der USA sind also die Counterpartfonds auch in ihrer Verwendung monetär neutral, wenn die Regierung des Empfängerlandes aufgrund langfristiger Lieferverträge die Möglichkeit erhält, sie in die Aufstellung und Durchführung ihrer Pläne zu integrieren. Inflationäre Effekte müssen dann befürchtet werden, wenn die Gegenwertmittel für einzelne Projekte außerhalb des Planes oder zusätzlich zum Plan eingesetzt werden, und die Distribution der Güter und die Projektdurchführung zeitlich soweit auseinanderfallen, daß die Nahrungsmittel bereits absorbiert sind, ehe der Einkommenseffekt der zusätzlichen Investitionen wirksam wird.²⁾

Wie bereits erwähnt, haben die Empfängerländer die Möglichkeit den Einfluß der Gegenwertmittelfonds in den Händen der USA auszuschalten und die monetäre Expansion allein von den Erlösen des Güterabsatzes abhängig zu machen. Ein besonders wirkungsvolles Verfahren zur Kontrolle der Gegenwertmittel ist in Indien entwickelt worden. Das System ist äußerst kompliziert, garantiert

-
- 1) Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 76 (Fußnote).
 - 2) Inflationäre Wirkungen können sich auch ergeben, wenn die Regierung die gelieferten Güter zum Aufbau von Vorratshaltungen benutzt.
Vgl. Rao, V.K.R.V. und Dharm, Narain; Foreign Aid and India's Economic Development, a.a.O., S. 84. Soll verhindert werden, daß diese Reserven sofort wieder aus deflationistischen Gründen eingesetzt werden müssen, so muß die Regierung des Empfängerlandes diese in voller Höhe bei der Verausgabung der Gegenwertmittel berücksichtigen.

aber eine völlige Isolierung der Counterpartfonds, soweit sie Indien von der US AID zur Verfügung gestellt werden.¹⁾ In vereinfachter Form stellt sich das Verfahren wie folgt dar:²⁾

Der Verkauf der Güter in Indien und die Akkumulierung der Rupie-Erlöse ist vollständig getrennt vom Auf- und Abbau der Counterpartfonds. Die Rupie-Erlöse fließen unmittelbar den allgemeinen Einnahmen der indischen Regierung, dem sogenannten "Consolidated Fund of India" zu. "The Government of India uses these counterpart funds for development expenditures like any other revenue allocated to its Plan budget."³⁾

Auf der anderen Seite nimmt die indische Regierung einen Kredit bei der "Central Bank" auf, um damit die Lieferung in Rupie zu bezahlen. Diese Gegenwerte werden auf US-Konten bei der "Reserve Bank of India" eingezahlt. Die Reserve Bank legt diese Rupie-Beträge für die USA in "non-negotiable special securities" an, die ausschließlich für diesen Zweck von der indischen Regierung ausgegeben werden. Den Gegenwert der "special securities" in Rupie benutzt die Regierung, um ihren Kredit bei der Central Bank zu tilgen.

Will nun die US AID Zuschüsse oder Kredite aus den Gegenwertmitteln gewähren, so verkauft sie in entsprechender Höhe "special securities" an die Reserve Bank und zahlt die Rupies an die indische Regierung aus. Die Regierung ihrerseits benutzt die empfangenen Rupies, um wiederum die "special securities" bei der Reserve Bank einzulösen. Der ganze Vorgang ist absolut neutral. Die umlaufende Geldmenge wird nicht berührt.⁴⁾ Eine monetäre

1) Das Verfahren ist ausführlich - auch hinsichtlich der verknüpfenden Maßnahmen zwischen monetärer und budgetärer Seite dargestellt in: Rath, Nilakantha und Patvarhan, V.S.; Impact of Assistance under PE 480 on Indian Economy, London und Poona 1967, S. 21 - 30.

2) Vgl. dazu: Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 75 ff. und 153.

3) ebenda, S. 153.

4) Bis 1960 lief das Verfahren etwas anders ab, der Effekt war aber derselbe. Vgl. dazu: Khatkhate, Deena R.; Money Supply Impact of National Currency Counterpart of Foreign Aid: An Indian Case, a.a.O., S. 78 - 81.

Expansion kann nur in der Höhe eintreten, in der die US AID "special securities" einlöst, um die Rupie-Gegenwerte für US-Zwecke oder "Cooley Loans" einzusetzen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Regierung diesen Faktor bei der Verwendung der Rupie-Erlöse aus dem Verkauf der Güter berücksichtigen muß, wenn sie negative Auswirkungen auf die Geldwertstabilität vermeiden will.

Trotz dieser wirkungsvollen Neutralisierung, die der US AID praktisch keinen Einfluß auf die wirkliche Verwendung der Gegenwertmittel einräumt, wird der Schein aufrechterhalten, daß bestimmte Projekte aus ihnen finanziert werden. "Thus, counterpart is 'attributed' to specific sectors and projects in the Indian budget. This satisfies the letter of PL 480, and provides the window dressing the American administration needs for its congressional relations, but it is without any economic significance".¹⁾ Ähnlich wie bei der Projektbindung der Hilfe scheinen dann auch für den Aufbau von Gegenwertmittelfonds und ihren Einsatz für spezielle Projekte mehr die außerökonomischen Motive zu sprechen. Eine genaue Spezifizierung dessen, was mit den Gegenwertmitteln - also letztlich den Hilfeleistungen - geschehen ist, kann die Mittelbereitstellung im Geberland erleichtern. Nun ist die Mittelbereitstellung im Falle von PL 480-Lieferungen zwar nicht mit besonderen Schwierigkeiten belastet, aber der vermeintliche Nachweis, daß mit den Empfängerlandwährungen im Besitz der USA etwas sinnvolles geschieht, kann z.B. verhindern, daß Forderungen laut werden, diese Lieferungen auf Kreditbasis, rückzahlbar in US-Dollar, vorzunehmen. Darüber hinaus besteht für die Empfängerländer immer die Chance, für die vereinbarten Projekte eventuell notwendige Kapital- oder technische Hilfe zu erhalten. Dieses können Gründe sein, weshalb die Empfängerländer sich nicht stärker gegen den ökonomisch so sinnlos erscheinenden Aufbau von Counterpartfonds wehren.

Auch die Möglichkeit, die Gegenwertmittel antiinflationär einzusetzen, bedarf zu ihrer Verwirklichung nicht eines Counterpartfonds in den Händen der US AID. Die Geldmengenkontraktion kann

1) Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 77.

durch unmittelbare Schuldentilgung der Regierung bei der Zentralbank aus den Verkaufserlösen vorgenommen werden. Es muß vielmehr auf die Gefahr hingewiesen werden, daß durch die schmerzlose und leichte Art der Mobilisierung von finanziellen Ressourcen die Regierung dazu verführt werden kann, notwendige Steuerreformen nicht vorzunehmen oder keine Anstrengungen zu machen, das private Sparen durch Anleihen zu fördern.¹⁾

In welche Verwendungen Gegenwertmittel wirklich fließen, ist also solange nicht kontrollierbar, wie sie bei der allgemeinen Planfinanzierung eingesetzt werden. Neben Indien werden auch in Afghanistan der Zustrom an Gütern aus Commodity Hilfe und die daraus resultierenden Landeswährungsbeträge im voraus im Plan berücksichtigt.²⁾ Es hat sich gezeigt, daß auf diese Weise die Regierung des Empfängerlandes einem inflationären Einsatz der Gegenwertmittel begegnen kann. Dafür ergibt sich jedoch eine andere Gefahr. Die Plandurchführung und der Erfolg sind davon abhängig, daß diese Commodity Hilfe auch wirklich geleistet wird. Bleibt sie aus, so kann das Entwicklungsland entweder die entsprechenden Projekte nicht weiterführen oder ist gezwungen, ihre Finanzierung mit Hilfe monetärer Expansion, der kein kompensierendes zusätzliches Güterangebot gegenübersteht, zu betreiben. Damit wird klar, daß die Kontinuität der Lieferungen von großer Wichtigkeit für den effizienten Einsatz der Gegenwertmittel ist. Diese Gefahr kann dann vermieden werden, wenn die Mittel für Projekte außerhalb des Entwicklungsplanes eingesetzt werden, die so geartet sind, daß sie ohne Schaden für die gesamte Wirtschaft gestoppt werden können, wenn die Hilfe ausbleibt oder sich trotz der Hilfe inflationäre Preisauftriebe einstellen.³⁾

Ein solcher Einsatz über den außerordentlichen Haushalt war in den Jahren vor dem PL 480 offensichtlich die Regel. Die Länder, die

1) Vgl. ebenda, S. 68.

2) Vgl. Afghanistan, 2. Plan, a.a.O., S. 13, und Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., S. 47 f.

3) Meimberg hält Defizitfinanzierung nur für solche Projekte für zulässig.

Vgl. Meimberg, Rudolph; Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, a.a.O., S. 23. Das Problem ist im Fall der ausbleibenden Commodity Hilfe dasselbe, da dann die Projekte defizitfinanziert würden.

Commodity Hilfe von den USA empfangen, verausgabten sie über spezielle Fonds außerhalb der Planung, in den überwiegenden Fällen zur Förderung des privatwirtschaftlichen Sektors.¹⁾ Die Voraussetzung für diese Politik ist selbstverständlich das Vorhandensein eines wirkungsvollen Kontrollinstrumentes für die unter Umständen notwendig werdenden Kreditrestriktionen. In Pakistan wird aus den Gegenwertmitteln der PL 480 Lieferungen vor allem das Indus Basin Program gefördert, das außerhalb des eigentlichen Entwicklungsplanes geführt wird.²⁾ Ob dieses Projekt bei Ausbleiben der Commodity Hilfe von heute auf morgen gestoppt werden könnte, muß allerdings wegen seiner Größe und seiner Bedeutung für die Volkswirtschaft des Landes fraglich erscheinen.

Im allgemeinen muß für Vorhaben im außerordentlichen Haushalt dasselbe gelten wie für geförderte Einzelprojekte im oder zusätzlich zum Plan: Die monetäre Auswirkung ist abhängig von dem time-lag zwischen der Verteilung der Güter und der Verausgabung der Gegenwertmittel.

In Anbetracht der Tatsache, daß die wirkliche Verwendung von Gegenwertmitteln, soweit sie zur allgemeinen Planfinanzierung benutzt werden, nicht kontrollierbar ist, scheint eine sektorale Aufteilung, wie sie für die Gegenwertmittel unter Verwaltung der US AID in den Tabellen II,12 und II,13 vorgenommen wurde, nicht aussagekräftig. Sie kann dementsprechend nur die formal vereinbarte Mittelverwendung wiedergeben. Erstaunlich bei dieser Aufteilung des Einsatzes von Gegenwertmitteln ist nun, daß sie offensichtlich in höheren Anteilen zur Finanzierung unmittelbar produktiver Projekte benutzt werden sollen als zu der von Vorhaben des Infrastrukturbereiches. Da schon bei der projektgebundenen Kapitalhilfe eine Präferenz für den Infrastrukturbereich vorzuliegen scheint (vgl. Tab. II,9), müßte eigentlich angenommen werden, daß auch diesem Bereich die meiste Hilfe zur Finanzierung der local cost zufließt. Das um so mehr, als gerade die Möglichkeit einer Finanzierung aus Defiziten bei dieser Art von Projek-

1) Vgl. UN/ECAFE; Mobilization of Domestic Capital in Certain Countries of Asia and the Far East, Bangkok 1951, S. 44 ff., und Lachman, Alexis E.; The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, a.a.O., S. 102 ff.

2) Vgl. Andrus, J.R. und Mohammed, Azizali F.; Trade, Finance and Development in Pakistan, a.a.O., S. 262 f.

ten besonders leicht zur Gefährdung der Geldwertstabilität führt. Eine genaue Beurteilung dieses Sachverhaltes könnte jedoch nur dann vorgenommen werden, wenn eine detaillierte Kostenaufteilung in Devisen- und Eigenwährungskomponente für diese Bereiche vorläge. Eine Aufstellung der Projekte, die in Indien bis November 1962 über PL 480 Loans und Grants finanziert wurden, zeigt allerdings auch eine völlig andere Verteilung.¹⁾ Danach wurden die Gegenwertmittel etwa zur Hälfte für Projekte des "bedingt self-liquidating" Bereiches benutzt, zu einem Drittel für solche des "non-self-liquidating" Bereiches und lediglich der Rest für unmittelbar produktive Vorhaben.²⁾ Dieser Rest wurde den Finanzierungsinstitutionen, wie der "Industrial Finance Corporation" und der "Industrial Credit and Investment Corporation of India" zur Verfügung gestellt.

92 Finanzierung einzelner Projekte durch Versorgungshilfe

Die Frage, bis zu welcher Höhe ein Projekt durch Versorgungshilfe finanziert werden kann, ist letztlich nur die Gegenseite der Frage nach dem induzierten Importbedarf aufgrund einer Investition. Wieviel der durch die zusätzlichen Einkommen geschaffenen neuen Nachfrage kann z.B. durch den Import von Nahrungsmitteln aus PL 480 Lieferungen absorbiert werden? Da die Überschußlieferungen grundsätzlich nur für "additional consumption" zur Verfügung stehen sollen, dürfen nicht mehr Güter verkauft werden, als durch die zusätzliche Nachfrage aufgrund der Investition nachgefragt werden.³⁾ Das heißt also, das Projekt kann bis zu der Höhe durch Überschußlieferungen finanziert werden, wie diese von den zusätzlichen Einkommen nachgefragt werden.

1) Vgl. dazu Rath, Nilakantha und Patvardhan, V.S.; Impact of Assistance under PL 480 on Indian Economy, a.a.O., S. 17 f., Tabelle 2.7.

2) Diese Diskrepanz kann eventuell allein daraus erklärt werden, daß Energievorhaben von der US AID nicht extra, sondern unter "industry and mining" ausgewiesen werden. Dementsprechend würde sich der Anteil von Bereich (1) in den Tabellen II,12 und II,13 zugunsten des Bereiches (2) vermindern und sich damit der von Rath und Patvardhan angegebenen Verteilung angleichen.

3) Vgl. FAO; A Pilot Study in India, a.a.O., S. 4.

Wie sich gezeigt hat, ist der Einkommenszuwachs von der Relation des direkten Importbedarfs zum Eigenwährungsanteil abhängig. Die Höhe des Einkommensmultiplikators hängt von der Konsumneigung ab. Werden Steuern und Sparen außer acht gelassen, so ist die Importneigung von der Angebotselastizität der entsprechenden Volkswirtschaft abhängig.¹⁾ Im Modell ist eine Importneigung von $m = 0,3$ unterstellt. Bezieht man diese auf die Nachfrage von importierten Nahrungsmitteln, was wegen der allgemein angenommenen hohen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln in den Entwicklungsländern - besonders natürlich derjenigen Wirtschaftssubjekte, die zusätzlich Beschäftigung erhalten - zulässig erscheint, so ergibt sich die Finanzierungsmöglichkeit durch diese Nahrungsmittelimporte wie folgt:

$$\Delta M' = \frac{m \cdot \Delta I (1 - v)}{s + m} \quad 2)$$

Für ein Projekt mit einem direkten Importanteil von 50 % der gesamten Projektkosten und unter Beibehaltung der angenommenen Werte für die Sparneigung $s = 0,1$ und der Importneigung $m = 0,3$ ergäbe sich dementsprechend ein induzierter Importbedarf von $\Delta M' = 0,375$. Unter der Voraussetzung also, daß der induzierte Importbedarf sich in voller Höhe durch Nahrungsmittelüberschußlieferungen befriedigen läßt, kann die Investition bis zur Höhe von 37,5 % durch Commodity Hilfe in Form von Nahrungsmitteln finanziert werden, ohne daß die Nachfrage nach dem gegebenen inländischen Güterangebot dadurch berührt wird. 12,5 % der Projektkosten müssen aus anderen Finanzierungsquellen bestritten werden.

Projektevaluierungen in Indien haben ergeben, daß in der Realität einige weitere Faktoren berücksichtigt werden müssen. Im folgenden sei am Beispiel eines fiktiven Projektes, das eine Investition von 100 Einheiten erfordert, die Kalkulation schematisch dargestellt.³⁾

1) Kahn stellt für Israel fest: "... the multiplier was low, precisely because of limited excess domestic productive capacity." Vgl. Kahn, Alfred E.; Agricultural Aid and Economic Development: The Case of Israel, a.a.O., S. 576. Die Nachfrage aufgrund des Einkommenszuwachses weicht dann auf Auslandsmärkte aus. Für Indien wird angenommen, daß die Importneigung extrem niedrig ist (0,08), "because of the exceptionally self sufficient character of Indian agriculture and industry". Vgl. FAO; A Pilot Study in India, a.a.O., S. 9 (Fußnote 4).

Es wird angenommen, daß die direkte Importquote des Projektes nur 10 Einheiten betrage, die direkten Arbeitskosten 70 Einheiten und Materialzulieferungen aus inländischem Angebot 20 Einheiten.¹⁾ Wenn 34 % der direkten Lohnkosten als Nachfrage nach den zusätzlichen Nahrungsmitteln auftreten, so sind 24 Kosteneinheiten abgedeckt.²⁾ Die verbleibenden 46 Kosteneinheiten treten als Nachfrage nach Inlandsgütern auf. Sie werden zu sekundärem Einkommen. Für die 46 Einheiten sowie für die 20 Einheiten inländische Produktionsmittel wird unterstellt, daß aus ihnen Steuern gezahlt werden (9 %), gespart (9 %) und importiert (8 %) wird. Die insgesamt verbliebenen 66 Kosteneinheiten, die praktisch die sekundäre Nachfrage darstellen, vermindern sich also um 26 % auf 49 Kosteneinheiten. Für diese wird eine Nachfrage nach den Überschußgütern zu Großhandelspreisen in Höhe von 26 % geschätzt, so daß sich endlich eine Nachfrage in Höhe von ca. 13 Kosteneinheiten ergibt. Insgesamt sind bis zu diesem Punkt also nur 37 Kosteneinheiten durch Commodity Hilfe abdeckbar. Da die sekundären Einkommen wiederum über ihre Nachfrage zu tertiären Einkommen führen usw., die jeweils wiederum Nahrungsmittel nachfragen, errechnet sich am Ende des Multiplikatorprozesses eine Nachfrage nach den importierten Überschußgütern in Höhe von 52 Kosteneinheiten des Projektes.

Trotz des arbeitsintensiven Charakters - 70 % für direkte Lohnkosten - muß das Land unter Berücksichtigung des 10 % direkten

2) Vgl. dazu oben, S. 154 ff.

3) Vgl. dazu FAO; A Pilot Study in India, a.a.O., S. 9 f.

1) Kosten für Boden, Lizenzen usw. werden nicht berücksichtigt, da angenommen wird, daß die Entlohnung dieser Faktoren reine Kapitaltransfers darstellen, die zu keiner unmittelbaren Nachfragesteigerung führen.
Vgl. FAO; A Pilot Study in India, a.a.O., S. 35.

2) 34 % der direkten Lohnkosten sind auf der Basis von Großhandelspreisen kalkuliert. Das ist notwendig, da die Nahrungsmittel nur bis zum Bestimmungshafen des Empfängerlandes frei geliefert werden. Inlandstransport- und Vermarktungskosten trägt das Empfängerland. Die Spanne zwischen Einzelhandels- und Großhandelspreis deckt also die dem Empfängerland entstehenden Kosten, trägt aber nicht zur Projektfinanzierung bei.

Importbedarfs noch mit einer finanziellen Belastung in Höhe von 38 % der gesamten Projektkosten rechnen, die es aus Steuern, Anleihen oder Defizitfinanzierungen aufbringen muß.

Soll dasselbe Beispiel an dem oben benutzten Modell geprüft werden, so ergibt sich die Schwierigkeit, eine einheitliche marginale Importneigung für die primären und die sekundären Einkommen festzustellen. Für die primären Einkommen beträgt die marginale Importneigung 0,34 für die sekundären, 0,26 für die Überschußgüter und 0,09 für alle übrigen Importgüter. Für die Kontrolle soll eine durchschnittliche marginale Importneigung für alle Einkommen in Höhe von 0,3 angenommen werden. Die Gleichung für $\Delta M'$ muß außerdem um die Bereitschaft, Steuern zu zahlen - also die Steuerneigung - erweitert werden. Wird diese mit t bezeichnet, so ergibt sich:

$$\Delta M' = \frac{m \cdot \Delta I (1 - v)}{s + m + t}$$

Die einzusetzenden Werte sind:

$$\Delta I = 100$$

$$v = 0,1$$

$$m = 0,3$$

$$s = 0,09$$

$$t = 0,09$$

Für $\Delta M'$ ergibt sich dann 56,2. Nach dieser Rechnung könnten also 56 % der Projektkosten durch Commodity Hilfe finanziert werden. Die Differenz in Höhe von 4 % gegenüber der anderen, für das fiktive Projekt angestellten Rechnung ergibt sich dadurch, daß der Multiplikatorprozeß bereits nach 9 Einkommens- und Verausgabungen abgebrochen wurde.¹⁾

Die Tatsache, daß nicht die gesamten Landeswährungskosten durch die Commodity-Hilfe getragen werden, entspricht durchaus dem, was weiter oben als "local cost financing" charakterisiert wurde: Befriedigung des induzierten Importbedarfs, wodurch der Regierung des Empfängerlandes Eigenwährungsmittel zur Finanzierung der local cost Anteile zufließen. Die Beschränkung der Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen auf diese Höhe, die durch den induzierten Importbedarf gegeben ist, ist allein von der Bedingung abhängig, daß das gegebene Angebot nicht beeinträchtigt, also nur zusätzliche Nachfrage befriedigt werden soll. Da die Importneigung

1) Vgl. FAO; A Pilot Study in India, a.a.O., S. 36.

- auch nach den zusätzlichen Nahrungsmitteln - neben Steuern und Sparen von der inländischen Angebotselastizität abhängt, so ist letztlich die Höhe dessen, was das Empfängerland über die Hilfe zur Finanzierung von local costs hinaus noch bereitstellen muß, ebenfalls von der Reagibilität des eigenen Güterangebotes abhängig. Ist dieses ausreichend, so kann eine Teilfinanzierung aus inländischen finanziellen Ressourcen keine Schwierigkeiten bereiten. Ist es hingegen unzureichend, so wird - ceteris paribus - die Importneigung steigen.

Der Anteil der inländischen Finanzierung wird selbstverständlich dann geringer, wenn die Möglichkeit besteht, die direkten Lohnkosten mit Hilfe der Nahrungsmittel in Form von Naturallohn zu bestreiten. Unter der Voraussetzung, daß verhindert werden kann, daß die Nahrungsmittel von ihren Empfängern weiterverkauft werden, kann keine Nachfrage nach Inlandsgütern auftreten, und es entstehen keine sekundären Einkommen.¹⁾ Obwohl also eine reale Einkommenssteigerung stattfindet, entfallen die multiplikativen Wirkungen der Investition. Als besonders günstig hinsichtlich der notwendigen Inlandsfinanzierung haben sich solche Projekte gezeigt, die so schnell einen produktiven Beitrag leisten, daß die notwendige Inlandsfinanzierung praktisch aus den Projekterlösen vorgenommen werden kann. Der time-lag zwischen Einkommens- und Kapazitätseffekt dieser Projekte ist vernachlässigbar kurz. Es handelt sich dabei vor allem um Projekte der Holznutzung oder auch der Erschließung anderer natürlicher Ressourcen, die besonders leicht zugänglich und schnell zu vermarkten sind.²⁾

Die Schwierigkeiten, die Hilfe zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile einzelner Projekte entsprechend den Bedingungen durchzuführen, sind offensichtlich. Daten wie die Konsum-, Spar-, Steuer- und Importneigung müssen nicht nur für die gesamte Volkswirtschaft, sondern sogar für die jeweilige Region, in der das Projekt durchgeführt bzw. für die Einkommensschicht, die zusätzlich in

1) Vgl. ebenda, S. 7 f.

2) Vgl. ebenda, S. 11. Die Präferenz der US AID für Projekte des "self-liquidating" Bereiches bei der Verwendung der Gegenwertmittel wäre also erklärt, wenn vorwiegend Vorhaben der oben erwähnten Art gefördert würden.

Beschäftigung genommen wird, bekannt sein. In Ländern mit großen regionalen Differenzen wie Indien dürfte das allein ein fast unüberwindbares Hindernis für eine wirkungsvolle Kontrolle des Gebirlandes sein. Einer langfristigen Integrierung der Commodity Hilfe in den Entwicklungsplan wäre deshalb auf jeden Fall der Vorzug zu geben.

93 Auswirkungen von Nahrungsmittelhilfe im Empfängerland

Jede Entwicklungshilfe ist mit der Gefahr verbunden, daß der Empfänger sich daran gewöhnt und darauf verläßt, seine Ressourcen auf diese Art zu erhöhen und zu ergänzen, so daß nicht alle erforderlichen Anstrengungen unternommen werden, die eigenen Reserven zu mobilisieren. Eine solche Einstellung könnte eine Verschwendung sowohl der eigenen wie auch der durch Hilfe zur Verfügung gestellten Ressourcen bewirken. Um eine solche Vergeudung zu verhindern, wurde der "specific project approach" mit der Bindung der Hilfe an den direkten Importbedarf der Projekte angewandt. Bei der Erörterung allgemeiner Probleme der Versorgungshilfe zeigte sich bereits, welche Schwierigkeiten bei der Aufstellung von Güterlisten auftreten können, wenn vermieden werden soll, daß die inländischen Produzenten durch das zusätzliche Angebot beeinträchtigt werden.

Hinsichtlich der Nahrungsmittelüberschußlieferungen der USA ist das limitierende Kriterium, daß die Überschüsse nur für "additional consumption" zur Verfügung gestellt werden dürfen. Dieses Kriterium wurde offensichtlich für ausreichend gehalten, um sowohl negative Auswirkungen auf andere Nahrungsmittel exportierende Länder als auch auf die Agrarproduktion der Empfängerländer beurteilen zu können. Wie sich gezeigt hat, bietet dieses Kriterium jedoch nur eine unsichere Basis. Was zusätzlicher Konsum ist, läßt sich generell kaum feststellen.

Lieferung von Nahrungsmitteln in größerem Umfang kann nur dann sinnvoll sein, wenn es sich bei den Gütern um solche handelt, die im Empfängerland Grundnahrungsmittel darstellen. Es ist dann mit Sicherheit anzunehmen, daß diese Produkte zu den Haupterzeugnissen der Landwirtschaft des Empfängerlandes gehören. Wird nun der Wille zur Selbsthilfe durch eine großzügige Versorgungshilfe in Form von Grundnahrungsmitteln geschwächt, so begibt sich das Empfängerland in eine gefährliche Abhängigkeit. Die eigene Landwirtschaft wird nicht in dem notwendigen Ausmaß gefördert, und das Land ist

unter Umständen langfristig auf Nahrungsmittelimporte angewiesen, eventuell über den Zeitraum hinaus, in dem die Überschußländer in der Lage oder willens sind, es zu unterstützen.

Angesichts dieser Gefahren ist es erstaunlich, daß diesem Problem praktisch keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde.¹⁾ Auf einer Tagung der "American Farm Economic Association" stellte Schultz 1960 fest:²⁾ "I have found no serious considerations of this aspect of P.L. 480 operations. There are only pious words bespeaking the many virtues of economic growth".

Die relevante Fragestellung ist eindeutig: Können die Überschußlieferungen unter PL 480 zu einem Druck auf die Preise der entsprechenden Produkte oder ihrer Substitute im Empfängerland führen? Und welcher Einfluß ergibt sich aus den möglicherweise sinkenden Einkommen in der Landwirtschaft auf die Produktion?

Kann das zusätzliche Angebot bei gegebener Nachfrage abgesetzt werden, so wird der Preis nicht so hoch sein, wie er ohne das zusätzliche Angebot sein könnte. Ist das gegebene inländische Angebot entsprechend der vorherrschenden Nachfrage ausreichend, so muß das zusätzliche Angebot zu einem Preisfall führen, wenn nicht zusätzliche Nachfrage geschaffen wird. Unter der Annahme, daß die zusätzliche Nachfrage über Investitionen auch ohne das zur Verfügung gestellte zusätzliche Angebot geschaffen werden wäre, verhindert dieses wiederum einen Preisanstieg. In jedem Falle sind also die inländischen Produzenten gezwungen, auf Preiserhöhungen zu verzichten oder - falls die zusätzliche Nachfrage nicht oder nicht in ausreichendem Maße geschaffen wird - sogar Preisrückgänge in Kauf zu nehmen.

In den meisten Empfängerländern der PL 480 Lieferungen war bei gegebenem inländischem Angebot Nachfrage nach den Nahrungsmittellieferungen vorhanden, so daß Preisanstiege verhindert wurden bzw.

1) Das Problem wurde lediglich beiläufig erwähnt, aber nicht wirklich beachtet. Vgl. z.B. The National Planning Association; Agricultural Surplus Disposal and Foreign Aid, a.a.O., S. 28. Vgl. auch: Stern, R.M.; Agricultural Surplus Disposal as a Means of Financing Economic Development, in: Economia Internazionale, Vo. XII, 159, S. 647.

2) Schultz, Theodore W.; Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 1027.

Preisfluktuationen ausgeschaltet werden konnten.¹⁾ Eine solche Stabilisierung der Preise von Agrarprodukten wird als ein möglicher Anreiz zur Ausweitung der agrarischen Produktion betrachtet, selbst wenn "average prices over 3 or 5 year periods were somewhat lower than they otherwise would be".²⁾ An einem möglichst niedrigen und stabilen Preisniveau der Konsumgüter sind die Regierungen der Entwicklungsländer vor allem deshalb interessiert, weil Lohnforderungen aufgrund von Preissteigerungen ihre Industrialisierungsprogramme gefährden würden.³⁾ Eine solche Politik muß aber zu einem relativen Preisfall der Agrargüter führen, was jedoch für unbedenklich gehalten wird, "because of the widely held belief that the price response of cultivators is zero".⁴⁾ In der Tat scheint die Annahme nicht unberechtigt, daß bei den landwirtschaftlichen Produzenten in den Entwicklungsländern ein inverses Angebotsverhalten vorliegt. Das würde bedeuten, daß sie ihr Angebot bei fallenden Preisen ausweiten und bei steigenden Preisen einschränken.

Die Erklärung dieses Sachverhaltes setzt bei der Erkenntnis an, daß Preisschwankungen nicht von der tatsächlichen Produktion oder besser dem vermarkteten Überschuß der Produktion, sondern von dem vermarkteten Überschuß abhängen.⁵⁾ Ein großer Teil der Agrarproduzenten in den Entwicklungsländern produziert und konsumiert außerhalb des geldwirtschaftlichen Sektors. Sie leben auf subsistenzwirtschaftlicher Basis. Die Inhaber vorwiegend kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe benötigen nur ein geringes und relativ gleichbleibendes monetäres Einkommen für Steuerzahlungen oder die Beschaffung der wenigen Güter, die nicht im subsistenzwirtschaftlichen Bereich produziert werden.⁶⁾ Aus diesem Grunde

1) Vgl. OECD; Food Aid, Its Role in Economic Development, a.a.O., S. 46.

2) Schultz, Theodore W.; Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 1029.

3) Vgl. ebenda, S. 1028 f.

4) ebenda, S. 1029.

5) Vgl. dazu: Mathur, P.N. und Ezekiel, Hannan; Marketable Surplus of Food and Price Fluctuations in a Developing Economy, in: Kyklos, Vol. XIV, 1961, S. 396.

6) Vgl. Khatkhate, Deena R.; Some Notes on the Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies, a.a.O., S. 187 f.

müssen sie ihr Angebot erhöhen, wenn die Preise fallen, um das notwendige monetäre Einkommen zu erzielen. Steigen die Preise, so können sie ihr Angebot einschränken und dementsprechend mehr ihrer eigenen Produktion konsumieren oder sparen. Die Präferenz des realen Sparens gegenüber dem Geldsparen wird aus der vorherrschenden Unsicherheit hinsichtlich des Wetters und der Preisentwicklung erklärt. "The farmer apparently feels safer with the foodgrains in his bin than with money in his saving account (which he rarely has in any case)".¹⁾ Jedoch auch für die Produzenten mit großen Betrieben, die nicht mehr im subsistenzwirtschaftlichen Bereich leben, wird angenommen, daß sie aus spekulativen Gründen ihr Angebot bei steigenden Preisen zurückhalten und bei fallenden Preisen erhöhen, indem sie die Horte auflösen.

Dieses inverse Angebotsverhalten hat unterschiedliche Auswirkungen zur Folge, je nachdem, ob das zusätzliche Angebot aus Überschußlieferungen zu einem Druck auf die Preise oder zur Preisstabilisierung benutzt wird. Für die kleinen Produzenten im subsistenzwirtschaftlichen Bereich bedeuten sinkende Preise, daß sie ihr Angebot erhöhen müssen, um das notwendige Geldeinkommen zu erzielen. Sie müssen entweder ihre Horte abbauen, was erwünscht wäre, oder ihren Konsum einschränken, was sinkende Realeinkommen bedeutet. Die großen Produzenten andererseits sähen sich veranlaßt, ihre spekulative Hortung abzubauen. So kann mit Hilfe des zusätzlichen Angebots erreicht werden, daß bei konstanten oder sinkenden Preisen ein höheres Versorgungsniveau der Bevölkerung außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors erreicht wird, allerdings zu Lasten der kleineren Produzenten, die sinkende Realeinkommen hinnehmen müssen. Wird der Druck auf die Preise über eine längere Periode ausgeübt, so besteht letztlich die Gefahr, daß "agricultural production is liable to fall, as a result of an accelerated movement of labour out of agriculture and also because the reduction in the purchasing power of the farmers is likely to delay improvements in productivity".³⁾

-
- 1) Mathur, P.N. und Ezekiel, Hannan; Marketable Surplus of Food and Price Fluctuations in an Developing Economy, a.a.O., S.398.
 - 2) Vgl. Khatkhate, Deena R.; Some Notes on the Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies, a.a.O., S. 178 ff.

Ganz anders sind die Auswirkungen zu beurteilen, wenn die Überschußlieferungen zu einer Eliminierung der Preisfluktuationen eingesetzt werden. Stabile Nahrungsmittelpreise über längere Zeiträume werden die großen Produzenten veranlassen, ihre spekulative Vorratshaltung abzubauen, da sie mit steigenden Preisen nicht rechnen können. Für die kleineren Produzenten im Subsistenzwirtschaftlichen Bereich bedeuten stabile Preise, daß sie den Teil ihrer Produktion, den sie vermarkten müssen, um das notwendige Geldeinkommen zu erwirtschaften, sicher im voraus einkalkulieren können. Weiten sie ihre Produktion aus, so erzielen sie auf diese Weise zumindest höhere Realeinkommen. Eine Ausweitung des vermarkteten Überschusses wird allerdings wohl nur zu erreichen sein, wenn gezielte agrarpolitische Maßnahmen vorgenommen werden, die vor allem bewirken müßten, daß diese kleineren Produzenten stärker in den geldwirtschaftlichen Sektor integriert werden.

Unter der Voraussetzung, daß wirklich eine Angebotselastizität in den Entwicklungsländern vorliegt, die null oder sogar negativ ist, können also die Nahrungsmittellieferungen zu einer inländischen Angebotserhöhung führen, wenn das zusätzliche Angebot zu einer restriktiven Preispolitik benutzt wird. Ist der Subsistenzwirtschaftliche Bereich in der Landwirtschaft bedeutend,¹⁾ so besteht langfristig jedoch die Gefahr, daß die Realeinkommen soweit absinken, daß es zu einer Abwanderung von Arbeitskräften kommt. Das mag bei Vorliegen einer exzessiven versteckten Arbeitslosigkeit zu einer Produktivitätserhöhung in der Landwirtschaft führen, unter Umständen sogar ohne daß der Zwang zu höherem Kapitaleinsatz oder zur Änderung der Landbautechnik auftritt; aber für die abgewanderten Arbeitskräfte müssen anderweitig Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Agrarproduzenten außerhalb des Subsistenz-

3) OECD; Food Aid, Its Role in Economic Development, a.a.O., S.47.

1) Für Indien wird angegeben, daß 95 % der ländlichen Haushalte 25 acres und weniger bewirtschaften, was 65 % der gesamten bebauten Fläche ausmacht. Für diese Haushalte wird angenommen, daß sie weitgehend auf Selbstversorgungsbasis leben. Vgl. Government of India, The Cabinet Secretariat; The National Sample Survey, Eighth Round, July 1954 - April 1955, Number 30: Report on Land Holdings (2) - Operational Holdings in Rural India, zitiert nach: Khatkhate, Deena R.; Some Notes on the Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies, a.a.O., S. 188 (Fußnote 4).

wirtschaftlichen Bereiches werden ihr Angebot bei sinkenden Preisen nur solange ausweiten, wie spekulative Vorratshaltungen vorhanden sind. Sind diese abgebaut, so muß damit gerechnet werden, daß bei gegebenem niedrigen Preisniveau oder weiter sinkenden Preisen die Angebotselastizität dieser Produzenten sich umkehrt, also größer als null wird. Sie würden dementsprechend ihre Produktion und ihr Angebot einschränken.

Werden die Überschußlieferungen hingegen zur Preisstabilisierung benutzt, so erscheint es nicht unwahrscheinlich, daß die großen Produzenten ihr Angebot erhöhen. Unter der Voraussetzung, daß die kleinen Produzenten ihre Produktion ausweiten können, ist immerhin die Möglichkeit gegeben, daß ihre Realeinkommen ein Niveau erreichen, das den weiteren Konsum an selbsterstellten Gütern als unbefriedigend erscheinen läßt. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Gütern des geldwirtschaftlichen Sektors würde dann also größer als die nach den Gütern des Subsistenzbereiches. Als weitere Voraussetzung gilt dabei jedoch, daß diese kleineren Produzenten auch ihre Vorliebe für das Sparen in realer Form aufgeben.

Diese Erwägungen mögen wenigstens in Ansätzen erhellen, was theoretisch als Auswirkung von Nahrungsmittelhilfe in den Empfängerländern möglich ist. Ob sie für die Realität zutreffen, kann nur durch empirische Untersuchungen geklärt werden. Von Schultz wurde festgestellt, daß "here we can do no more than speculate about what is plausible."¹⁾

Den möglichen negativen Auswirkungen der Nahrungsmittelhilfe unter PL 480, deren schwerwiegendste natürlich wäre, "that the availability of food aid may cause the government of the receiving country to reduce its efforts to develop its own agriculture",²⁾ wurde von seiten der Entwicklungsländer die Tatsache entgegengestellt, daß die Produktion in diesen Ländern trotz der empfangenen Hilfe gestiegen sei.³⁾ Diese Aussage ist selbstverständlich statistisch

1) Schultz, Theodore W.; Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 1027.

2) OECD; Food Aid, Its Role in Economic Development, a.a.O., S. 47.

3) Vgl. Sen, S.R.; Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Underdeveloped Economies - The Indian Perspective, a.a.O., S. 1034.

belegbar, gibt jedoch keinen Aufschluß darüber, worauf diese Steigerung zurückzuführen ist und ob nicht bei größeren Anstrengungen höhere Produktionszuwächse hätten erreicht werden können. Eine Schwierigkeit, solche Sachverhalte zu beurteilen, besteht allein darin, daß die Erlöse der Erzeuger weitgehend unbekannt sind.¹⁾ Statistisch erfaßbar sind meistens nur die Großhandelspreise, die jedoch keinen Schluß darauf zulassen, wieviel den Erzeugern nach Abzug der Handelsspannen und der Pacht als Einkommen noch zufließt. "More attention by less-developed countries to the differences between reported wholesale prices and prices actually paid farmers, and to the development or improvement of local marketing facilities and arrangements, or other steps which would get more of the retail price back to the farmer might be a real stimulant to further increase in their own domestic production".²⁾

Eine echte Gefahr wird jedoch auch von seiten der Empfänger darin gesehen, daß Güter geliefert werden, die bisher im Warenkorb der Konsumenten noch nicht vorhanden waren und für die auf diese Weise Nachfrage künstlich geschaffen wird.³⁾ Eine zumindest teilweise Umlenkung der Nachfrage auf solche Güter kann das Land langfristig hinsichtlich dieser Erzeugnisse importabhängig machen, da sie nicht im Lande produziert werden. Besteht grundsätzlich die Möglichkeit, diese Güter auch im Lande zu produzieren, so kann natürlich ihre Produktion durch die Änderung der Konsumgewohnheit angereizt werden.⁴⁾ Als Vorteil kann sich also auch eine Diversifizierung der agrarischen Produktionsstruktur der Empfängerländer ergeben.

Eine Beurteilung, ob die Lieferung agrarischer Überschußprodukte unter PL 480 Auswirkungen auf die Landwirtschaft der Empfängerländer gehabt hat, erweist sich auch heute noch als sehr schwie-

1) Vgl. Ezekiel, Mordecai; Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Developed Economies and Foreign Competitors: The International Perspective, in: Journal of Farm Economics, Vo. XLII, 1960, Proceedings, S. 1069.

2) ebenda

3) Vgl. Sen, S.R.; Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Underdeveloped Economies - The Indian Perspective, a. a. O., S. 1032. Als Beispiel führt Sen Milchpulver an, dessen Lieferung plötzlich stoppte, weil es in Europa zu kommerziellen Bedingungen abgesetzt werden konnte.

4) Vgl. OECD; Food Aid; Its Role in Economic Development, a. a. O., S. 46 f.

rig. Für die VAR wurde z.B. lediglich festgestellt, daß das Land nicht in der Lage ist, das Versorgungsniveau aus inländischer Produktion aufrechtzuerhalten, was sich im Prinzip auch noch nicht durch die Fertigstellung des Assuan-Dammes ändern würde.¹⁾ Für Israel wird behauptet, daß es sich überhaupt nicht um "additional consumption" handelt, da bei einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 600 US\$ die Einkommenselastizität der Nachfrage nach diesen Gütern gering sei.²⁾ Da es außerdem ein Ziel der Wirtschaftspolitik Israels ist, das Versorgungsniveau seiner Bevölkerung sicherzustellen, wird angenommen, daß diese Güter auch kommerziell importiert worden wären, vor allem, da eine Ausweitung der Produktion im Lande selber wegen des Klimas und der Bodenbeschaffenheit nicht möglich sei.³⁾ Hinsichtlich Indien wird konstatiert, daß es dank der Hilfe unter PL 480 ermöglicht worden sei, die Nahrungsmittelpreise während des ersten und des zweiten Planes stabil zu halten.⁴⁾

Bis heute scheint nur eine detaillierte Studie vorzuliegen, die von indischer Seite im Auftrag des US Department of Agriculture erstellt wurde.⁵⁾ Obwohl statistisches Material in einem Umfang verarbeitet wurde, wie es in anderen Entwicklungsländern noch gar nicht zur Verfügung stehen dürfte, kommen die Autoren zu dem Schluß, daß sich die Auswirkungen der PL 480 Lieferungen isoliert schwerlich beurteilen lassen. Das Ergebnis soll hier in wenigen Sätzen wiedergegeben werden.

1) Vgl. US Department of Agriculture, Economic Research Service, Development and Trade Analysis Division; Public Law 480 and other Economic Assistance to United Arab Republic (Egypt), Washington, D.C., 1964, S. 23.

2) Vgl. Kahn, Alfred E.; Agricultural Aid and Economic Development: The Case of Israel, a.a.O., S. 588.

3) Vgl. ebenda. Kahn vertritt deshalb auch die Meinung, daß die Hilfe unter PL 480 für Israel einer Dollarhilfe in gleicher Höhe entspricht.

4) Public International Development Financing. A Research Project of the Columbia University School of Law. Report No. 9: Public International Development Financing in India, New York 1964, S. 112.

5) Rath, Nilakantha und Patvardhan, V.S.; Impact of Assistance under P.L. 480 on Indian Economy, a.a.O.

Das ausgebreitete statistische Material umfaßt einen Zeitraum von zehn Jahren, von 1951/52 bis 1961/62. An den PL 480 Lieferungen hat allein Weizen einen Anteil von über 80 % und Reis einen Anteil von etwas mehr als 8 %.¹⁾ Die pro Kopf der Bevölkerung zur Verfügung stehende Menge Weizen stieg in diesem Zeitraum von 27,9 auf 32,0 kg pro Jahr, für Reis von 62,9 auf 78,6 kg pro Jahr.²⁾ Der Großhandelspreisindex für Getreide blieb, wenn auch mit zwischenzeitlichen Schwankungen bei 102. Für Reis stieg dieser Index von 104 auf 105, für Weizen fiel er von 94 auf 91. Der Großhandelspreisindex für alle Nahrungsmittel stieg dagegen von 111 auf 120, der aller Konsumgüter von 118 auf 125.³⁾ Der Produktionsindex für Weizen stieg von 88,7 auf 155,1, der von Reis von 103,3 auf 140,5.⁴⁾ Der Index der Anbaufläche für Weizen stieg von 99,2 auf 136,9; für Reis von 102,7 auf 112,4.⁵⁾ Der Index der Erträge pro Flächeneinheit stieg für Weizen nur von 90,5 auf 113,3, für Reis dagegen von 88,3 auf 124,9.⁶⁾ Diese Zahlen geben jedoch nur das globale Bild wieder. Ein Land wie Indien ist von regionalen Differenzen größten Ausmaßes gezeichnet, so daß die Versorgungslage in einzelnen Regionen erheblich vom Gesamtbild abweichen kann.

Die Autoren ziehen aus dem von ihnen erarbeiteten statistischen Material die folgenden Schlüsse.⁷⁾ Die großen Weizenlieferungen wurden von der Regierung dazu benutzt, den Preis von Getreide niedrig zu halten. Das führte zwangsläufig zu einer Verschlechterung der Terms of Trade der Getreide-, besonders aber der Weizenproduzenten. Ein großer Teil des subventionierten Weizens wurde über weiterverarbeitende Betriebe verteilt. Weizen in weiterverarbeiteter Form wird jedoch in Indien hauptsächlich von

1) Vgl. ebenda, S. 40, Tabelle 3.1.

2) Vgl. ebenda, S. 75, Tabelle 5.3 und S. 76, Tabelle 5.5.

3) Vgl. ebenda, S. 123, Tabelle 6.1. Diese und alle folgenden Indexzahlen beziehen sich auf 1952/53 = 100 als Basisjahr.

4) Vgl. ebenda, S. 151, Tabelle 7.3.

5) Vgl. ebenda, S. 153, Tabelle 7.4.

6) Vgl. ebenda, S. 155, Tabelle 7.6.

7) Vgl. ebenda, S. 166 und S. 199 ff.

der städtischen Bevölkerung in den mittleren und oberen Einkommensschichten konsumiert. Die Bevölkerung in den unteren Einkommensschichten nimmt die Aufbereitung selbst vor. Beide Sachverhalte, sowohl die relativ sinkenden Einkommen der Getreideproduzenten wie die bevorzugte Subventionierung mittlerer und oberer Einkommensschichten stellen eine soziale Ungerechtigkeit dar, die es in einem Land, das bestimmte sozialistische Grundanschauungen verwirklichen will, nicht geben darf.

Ob die Weizenproduktion im Lande bei geringeren Importen ausgeweitet worden wäre, läßt sich kaum beurteilen. Da jedoch die Reiserträge pro Flächeneinheit wesentlich stärker gestiegen sind als die des Weizens, ist anzunehmen, daß hinsichtlich des Reisanbaus größere Anstrengungen unternommen wurden als hinsichtlich des Weizenanbaus.

Die größte Gefahr wird schließlich in der ungeheuren Abhängigkeit Indiens von diesen Importen gesehen. Jahre der Mißernte haben gezeigt, daß die Preise trotz hoher Importe sofort steigen. In den Jahren 1964 und 1965 wurde eindeutig klar, in welchem Ausmaß Indien von den PL 480 Lieferungen abhängig ist, wenn es die Versorgung seiner Bevölkerung einigermaßen sicherstellen und die Entwicklungsprogramme ohne allzu starke inflationäre Begleiterscheinungen durchführen will.¹⁾

Das local cost Problem ist zweifellos in Indien deshalb nicht akut, weil die Regierung immer die Möglichkeit hatte, den induzierten Importbedarf zumindest hinsichtlich der Nahrungsmittel zu befriedigen. Es darf jedoch die Möglichkeit nicht außer acht gelassen werden, daß dieses zu einer Verminderung der erforderlichen Eigenanstrengungen geführt und dem Land eine langfristige Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten eingebracht hat. Die Befürchtungen, daß solche Versorgungshilfe - vor allem in Form von Nahrungsmitteln - zu einer Beeinträchtigung der inländischen Produzenten führen kann, und sei es nur in der Form, daß nicht ausreichende Maßnahmen zu ihrer Förderung unternommen werden, ist also nicht völlig von der Hand zu weisen.

1) Vgl. Dandekar, V.M.; Foreword zu: Rath, Nilakantha und Patvardhan, V.S.; Impact of Assistance under P.L. 480 on Indian Economy, a.a.O., S. VIII f.

Wie sich gezeigt hat, sind die Geberländer und -organisationen durchaus in der Lage, die Folgen der an den direkten Importbedarf gebundenen Kapitalhilfe durch Zahlungsbilanz- oder Versorgungshilfe zu mildern. Auf beiden Wegen kann den Empfängerländern Hilfe gewährt werden, die eine lokale Finanzierung der Kosten, die durch den Einsatz inländischer Produktionsfaktoren entstehen, so ermöglicht, daß die preistreibenden Tendenzen der Nachfragesteigerung kompensiert werden. Eine Zahlungsbilanzhilfe, die zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen bzw. zur Befriedigung eines induzierten Importbedarfes gegeben wird, unterscheidet sich in dieser Verwendung allerdings von einer Versorgungshilfe nur darin, daß sie in der Regel als monetärer Transfer gewährt wird. In der Letztlichen Verwendung wird sie ebenfalls zu Versorgungshilfe.

Wird die Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen für einzelne Projekte geleistet, die nicht im Plan integriert sind, so besteht die Gefahr, daß die realen Ressourcen, die durch die Hilfe bereitgestellt wurden, bereits absorbiert sind, ehe das Projekt durchgeführt wird. Es hat sich daher als zweckmäßiger erwiesen, diese Hilfe auf Ebene bzw. für Projekte, die Bestandteil des Entwicklungsplanes sind, zu gewähren. Das impliziert die Notwendigkeit, daß die Hilfe zur Finanzierung der local costs genauso langfristig und kontinuierlich gegeben wird wie die Kapitalhilfe.

Der Wunsch der Geberländer und -organisationen, die Verwendung auch dieser Hilfe zu kontrollieren, hat zu der Praxis geführt, die Gegenwertmittel in Landeswährung, die aus dem Verkauf der transferierten Güter hervorgehen, in sogenannten Counterpart Funds zu akkumulieren. Die Vorstellung, daß aus diesen Counterpart Funds den Empfängerländern Kredite in ihrer eigenen Währung zur Verfügung gestellt werden können, ist ökonomisch unsinnig. Die Empfängerländer sind außerdem in der Lage, durch geldpolitische Manipulationen diese Counterpart Funds zu neutralisieren. Die schmerzlose Art der Kaufkraftabschöpfung und der damit verbundenen Übertragung von Geldkapital aus den Händen der Wirtschaftssubjekte auf die Regierung impliziert vielmehr die Gefahr, daß notwendige Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen und privaten Sparens unterbleiben.

Nimmt die Versorgungshilfe schließlich den Charakter einer Hilfe zur Planfinanzierung an, wie es in Indien durch die langfristigen Verträge zur Lieferung amerikanischer agrarischen Überschussprodukte unter PL 480 der Fall ist, so tritt die Frage auf, wie weit die inländische Produktion durch diese Hilfe beeinträchtigt werden kann. Empirisch läßt sich bis heute offensichtlich nicht eindeutig nachweisen, daß die Agrarproduktion unter dem Einfluß dieser Überschusslieferungen relativ gesunken ist. Die Möglichkeit, daß die Entwicklungsanstrengungen im Bereich der Nahrungsmittelproduktion vernachlässigt werden, verdient jedoch größte Beachtung, wenn die entsprechenden Empfängerländer nicht Gefahr laufen wollen, sich langfristig vom Import von Grundnahrungsmitteln abhängig zu machen.

Schluß

10. Kapitel: Das Problem der Eigenwährungsmittel im Überblick und als Aspekt der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung

Abschließend erscheint es zweckmäßig, die Problematik der Eigenwährungsanteile, wie sie sich als Folge der bisher betriebenen Entwicklungspolitik ergeben hat, noch einmal zusammenzufassen. Dabei zeigt sich, daß die Art, in der eine Hilfe zur Finanzierung von local cost - Anteilen geleistet wird, nicht dazu geeignet ist, diesem Engpaß in der wirtschaftlichen Entwicklung vieler Länder grundsätzlich zu eliminieren. In einem Exkurs, der eigentlich über den Rahmen dieser Untersuchung hinausreicht, soll deshalb versucht werden aufzuzeigen, wie das local cost - Problem in der langfristigen Entwicklungspolitik berücksichtigt werden kann.

101 Zusammenfassender Überblick

Unter dem Begriff "Finanzierung von Eigenwährungsanteilen" ist grundsätzlich zu verstehen, daß Produktionsfaktoren aus den Ressourcen eines Entwicklungslandes in inländischer Währung entlohnt werden. Besteht die Möglichkeit, diese Geldmittel aus dem öffentlichen oder privaten Sparen, also über Steuern oder Anleihen, zu mobilisieren, so ist das Problem der local-cost - Finanzierung nicht existent. Sind diese Quellen zu unergiebig, so kann sich grundsätzlich jede Regierung die nötigen Geldmittel durch staatliche Geldschöpfung beschaffen. Das ist nur dann nicht der Fall, wenn in einem Entwicklungsland eine regierungsunabhängige Notenbank vorhanden ist oder eine Notenbank, die nach dem Currency Prinzip arbeitet, so daß die umlaufende Geldmenge nicht erhöht werden kann. Nur in diesen Fällen, die allerdings so selten zu sein scheinen, daß sie praktisch vernachlässigt werden können, besteht die Möglichkeit, daß ein autonom nicht zu beseitigender Fehlbedarf an Finanzierungsmitteln auftritt.

Das Eigenwährungsproblem besteht vielmehr darin, daß inländische Produktionsfaktoren, die zur Plandurchführung eingesetzt werden, mit Hilfe monetärer Expansion entlohnt werden. Die aus den neugeschaffenen Einkommen resultierende Nachfrage steht nun einem un-

elastischen inländischen Güterangebot gegenüber, so daß sie gezwungen ist, auf Auslandsmärkte auszuweichen. Eine Problematik hinsichtlich der Finanzierung der Eigenwährungsanteile durch das Entwicklungsland selber kann also grundsätzlich nur in der Schwierigkeit gesehen werden, diesen induzierten Importbedarf zu befriedigen. Je höher der Anteil ist, den das Entwicklungsland aus Steuern und Sparen finanzieren kann und je elastischer das inländische Güterangebot ist, desto geringer wird dementsprechend die marginale Importneigung der neugeschaffenen Einkommen sein und desto weniger können Schwierigkeiten der Finanzierung von local costs durch das Entwicklungsland selber auftreten. Damit ist der Rahmen der limitierenden Faktoren abgesteckt.

Unzureichendes öffentliches und privates Sparen, besonders in Relation zu den vielfach sehr ehrgeizigen Entwicklungsprogrammen, ist geradezu charakteristisches Kennzeichen der Entwicklungsländer. Hierdurch, wie auch durch nicht vorhersehbare Preissteigerungen, treten Finanzierungslücken auf, die entweder zu Plankürzungen zwingen oder Defizitfinanzierungen nach sich ziehen. Eine Finanzierung der öffentlichen Planinvestitionen mit Hilfe monetärer Expansion, wie sie vielfach von vornherein eingeplant wird, muß jedoch angesichts der Investitionsstruktur mit dem Schwergewicht auf solchen Projekten, die keinen unmittelbar produktiven Beitrag zum Sozialprodukt leisten, als außerordentlich bedenklich erscheinen. Sie kann nur dann ohne Gefährdung der Geldwertstabilität eingesetzt werden, wenn das Güterangebot durch die Investitionen erhöht wird. Der Einsatz multipler Wechselkurse als Instrument der Beschaffung von Haushaltseinnahmen ist grundsätzlich möglich. Wie sich gezeigt hat, führen sie jedoch in dieser Funktion zu Zielkonflikten. Als Folge dieser Schwierigkeiten kann sich ergeben, daß die Entwicklungsländer daran interessiert sind, die Entwicklungsprojekte devisenintensiver auszulegen, als entsprechend den gegebenen landeseigenen Ressourcen notwendig wäre, wenn sie keine Hilfe zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile erhalten.

Generelle Aussagen darüber, wie hoch im allgemeinen Devisenkosten und Inlandskosten in Entwicklungsprojekten sind, lassen sich nicht machen. Die Höhe des Inlandsanteils ist natürlich vom Bestand der Ressourcen abhängig, jedoch vor allem auch von der Fähigkeit, diese produktiv einzusetzen und damit also vom Entwicklungsstand.

Selbst technisch homogene Projekte können dementsprechend in zwei Ländern unterschiedliche Devisen-Inlandskostenrelationen aufweisen. Mit der Änderung des Entwicklungsstandes wird diese Relation auch in einem Land variieren. Generell kann wohl von der Faustregel ausgegangen werden, daß Projekte, die durch einen hohen Faktoreinsatz an Arbeit erstellt werden können, besonders landeskostenintensiv sind, obwohl nicht immer gewährleistet ist, daß solche Investitionen auch arbeitsintensiv durchgeführt werden.

Von Seiten der Entwicklungshilfe gebenden Länder und Organisationen ist das Problem der Eigenwährungsanteile lange Zeit kaum beachtet worden. Jede Hilfe war in der einen oder anderen Form so mit Auflagen versehen, daß sie von den Empfängerländern nicht zur Finanzierung von local costs respektive zur Befriedigung eines induzierten Importbedarfes eingesetzt werden konnte. War Kapitalhilfe nicht projektgebunden, so wurde sie vom Bezug an Kapitalgütern abhängig gemacht. Die Technik, Kapitalprojekthilfe an den direkten Importbedarf gebunden zu vergeben, hat eigentlich das local cost Problem erst erkennbar gemacht. Eine Unterstützung der Empfängerländer bei ihren Schwierigkeiten, inländische Produktionsfaktoren zu entlohnen, kann vorwiegend durch Zahlungsbilanz- und Versorgungshilfe gewährt werden, wenn die Projektbindung der Kapitalhilfe aufrechterhalten werden soll. Da die Projektbindung in gewissen Hinsichten auch für die Empfängerländer Vorteile mit sich bringt, scheint es nicht notwendig zu sein, sie grundsätzlich aufzugeben. Es ist jedoch offensichtlich erforderlich, sie sinnvoll zu ergänzen.

Werden Zahlungsbilanz- und Versorgungshilfe gewährt, um das Problem der Eigenwährungsanteile zu kompensieren, so unterscheiden sie sich nur hinsichtlich ihrer Übertragungsform. In der Verwendung führen sie beide zu Importen durch das Empfängerland. Dem Wunsch, die Verwendung der Gegenwertmittel in Form von Empfängerlandwährung, die aus dem Verkauf der importierten Güter erlöst wird, zu kontrollieren, entspringt die Praxis, diese Gegenwertmittel in sogenannten Counterpart Funds zu akkumulieren. Behält sich das Geberland die Verfügungsmacht über diese Counterpart Funds vor, so tritt der etwas seltsam anmutende Umstand ein, daß das Empfängerland Zuschüsse oder Kredite in seiner eigenen Währung erhält.

Die Anlage der Gegenwertmittelfonds wirkt - je nachdem, welche begleitenden geldpolitischen Maßnahmen das Empfängerland unternimmt - entweder deflatorisch oder neutral. Die Mittelverwendung kann solange keine inflatorischen Tendenzen auslösen, wie die geförderten Vorhaben in den Plan des Empfängerlandes integriert sind. In dem Fall ist eine Einigung zwischen Geber und Empfänger über die Mittelverwendung nur ein formaler Akt, dem keine wirkliche ökonomische Bedeutung zukommt. Werden Projekte zusätzlich zum Plan gefördert, so muß darauf geachtet werden, daß die importierten Güter nicht bereits absorbiert sind, ehe das Projekt begonnen wird, wenn inflationäre Tendenzen vermieden werden sollen. Wird Versorgungshilfe als Ergänzung zur Kapitalprojekthilfe gegeben und ist sie dazu bestimmt, nur den durch diese Projekte induzierten Importbedarf abzudecken, so gibt die Kostenrelation des Projektes in Verbindung mit der Importneigung die Möglichkeit, die Höhe der erforderlichen Versorgungshilfe zu bestimmen. Eine Kontrolle der Verwendung der Gegenwertmittel ist jedoch wiederum nicht möglich, wenn es sich um Projekte innerhalb des Planes handelt. Eine zusätzliche Hilfe zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile erscheint selbstverständlich bei solchen Projekten außerhalb des Planes besonders notwendig zu sein, die keinen unmittelbar produktiven Beitrag zum Sozialprodukt leisten, die also, wenn sie aus monetärer Expansion finanziert würden, die Geldwertstabilität gefährdeten. Das sind im wesentlichen die Projekte des in dieser Arbeit als "bedingt self-liquidating" und "nicht self-liquidating" bezeichneten Bereiches. Andererseits können jedoch auch Projekte des "self-liquidating" Bereiches so lange Erstellungszeiten erfordern, daß eine zusätzliche Versorgungshilfe notwendig wird.

Denjenigen Empfängerländern, die bereits weiter in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung fortgeschritten sind, wurden in der Vergangenheit Ressourcen in einer Form zur Verfügung gestellt, die das Eigenwährungsproblem nicht akut werden ließ. Länder wie Indien und Pakistan, aber auch die Türkei erhielten projektungebundene Hilfe, die ihnen die notwendigen Emporte zur Aufrechterhaltung der laufenden Produktion ermöglichte. Gleichzeitig empfangen diese Länder Versorgungshilfe in Form amerikanischer Agrarüberschüsse in solchem Umfang, daß die steigende Nachfrage befriedigt werden

konnte. Länder, die noch am Anfang ihrer Entwicklung stehen, erhalten dagegen Hilfe hauptsächlich in projektgebundener Form. Damit wird die gegenwärtige Zahlungsbilanzposition zum Kriterium der Vergabe von Versorgungshilfe gemacht und die Länder, die noch nicht so weit fortgeschritten sind, dazu animiert, ihre local cost Anteile durch Defizite zu finanzieren, bis die Devisenbilanz sich soweit verschlechtert hat, daß auch die Versorgungshilfe erhalten. Es scheint dagegen sinnvoller zu sein, das Ausmaß der notwendigen Defizitfinanzierung zum Kriterium der Vergabe von Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen zu machen. Ist das Empfängerland also gezwungen, monetäre Expansion zu betreiben, um die Projekte, für die es Kapitalhilfe erhält, durchführen zu können, so erscheint eine zusätzliche Versorgungshilfe angebracht, wenn zu erwarten ist, daß die monetäre Expansion nicht durch eine inländische Ausweitung des Güterangebotes kompensiert werden kann.

Ein besonderes Problem stellt hinsichtlich der Versorgungshilfe die Frage dar, wieweit der Wille zur Selbsthilfe durch sie beeinträchtigt werden kann. Werden Nahrungsmittel in großem Umfang und über längere Zeiträume geliefert, die auch Hauptagrarerzeugnisse des Empfängerlandes sind, so muß unter allen Umständen Vorsorge getroffen werden, daß nicht die notwendige Förderung dieses Sektors vernachlässigt wird. Eine langfristige Importabhängigkeit bei Grundnahrungsmitteln könnte die Folge sein, Mißernten in Indien zogen trotz umfangreicher Getreideimporte sofort erhebliche Preissteigerungen nach sich, wodurch der Regierung schmerzhaft klar wurde, wie abhängig sie bereits von diesen Importen ist. Ein Ausbleiben der US Überschußlieferungen - aus welchen Gründen auch immer - müßte katastrophale Folgen für die Versorgung der Bevölkerung nach sich ziehen.

Wie die Verteilung der Kapitalhilfe auf die Verwendungszwecke zeigt, soweit diese feststellbar war, besteht auch bei den Geberländern eine Präferenz für Projekte des "bedingt self-liquidating" und des "non self-liquidating" Bereiches. Außerdem scheint eine ausgesprochene Vorliebe für große Projekte zu bestehen. Für Afghanistan ließ sich eindeutig nachweisen, daß die Projektgröße mit wachsendem Devisenanteil zunimmt. Es ist nicht ausgeschlossen, daß sich hier die Interessen von Geberländern und Empfängern in

gewisser Weise treffen. Für beide Seiten ist die Durchführung großer Vorhaben in jeder Hinsicht einfacher als die Planung, Koordinierung und schließlich Ausführung vieler kleiner Einzelaktivitäten. Bei diesen handelt es sich aber gerade häufig um rentable Vorhaben, die einen unmittelbaren Beitrag zum Sozialprodukt leisten und dementsprechend die Angebotselastizität erhöhen würden. Solche Investitionen sollen jedoch nach der in vielen Geberländern vorherrschenden Auffassung dem privatwirtschaftlichen Sektor vorbehalten bleiben. Das führt zu einer bevorzugten Verwendung der Kapitalhilfe für die großen Projekte der öffentlichen Hand, während die notwendige Förderung kleinerer Investitionsvorhaben unterbleibt. Der private Unternehmer ist möglicherweise jedoch nicht nur hinsichtlich der Verfügung über importierte Ressourcen benachteiligt, sondern muß auch um inländische Faktoren mit dem Staat in Konkurrenz treten, wobei die öffentliche Hand, weil sie nicht so strenge Rentabilitätsmaßstäbe anzulegen braucht, durchaus im Vorteil sein kann.

Diese einseitige Verteilung der Investitionen in den Entwicklungsplänen sowie auch der Kapitalhilfe soll der Ausgangspunkt der abschließenden Überlegungen sein.

102 Das Problem der Eigenwährungsanteile in langfristiger Sicht

Die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer, das notwendige Geldkapital zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile bereitzustellen, wird vorrangig als Folge des unzureichenden privaten und öffentlichen Sparens gesehen. Die im Zusammenhang mit den geforderten Selbsthilfemaßnahmen unterbreiteten Vorschläge zur Behebung dieser Schwierigkeiten laufen daher gewöhnlich in erster Linie darauf hinaus, das gegebene Steuerpotential effizienter auszuschöpfen, Steuerreformen durchzuführen und das private Sparen zu fördern. Um diese Empfehlungen in die Praxis umzusetzen, wird vielfach Beratungshilfe gewährt. Solche Maßnahmen sind selbstverständlich sowohl hinsichtlich der local cost Probleme als auch für den gesamten Entwicklungsprozeß von größter Bedeutung. Trotzdem sollen diese Fragen hier nicht weiter verfolgt werden. Das Problem soll vielmehr hauptsächlich als die Folge der mangelhaften Angebotselastizität der Empfängerländer behandelt werden. Aus dieser Sicht wird die Investitionsstruktur bzw. die aus ihr resultie-

rende Produktionsstruktur zum entscheidenden Beurteilungskriterium.

Wie sich gezeigt hat, werden die öffentlichen Investitionen in Indien, Pakistan und Afghanistan so vorgenommen, daß wesentlich mehr Ressourcen für solche Vorhaben zum Einsatz gelangen, die nicht unmittelbar produktiv sind. Der Kapazitätseffekt der Investitionen, der reale Beitrag an Gütern und Leistungen, folgt dementsprechend dem Einkommenseffekt nur mit einem time-lag. Wie sich an dem durch die Investitionen induzierten Importbedarf an Versorgungsgütern zeigt, ist auch die Produktionskapazität des privatwirtschaftlichen Sektors nicht ausreichend, um diesen time-lag zu überbrücken. Soll eine langfristige Abhängigkeit von Versorgungshilfen bzw. dem Import an Nahrungsmitteln vermieden werden, so wird zwangsläufig eine Änderung der Investitionsstruktur notwendig sein. Das muß nicht unbedingt heißen, daß der Staat als Unternehmer in Bereiche verstößt, die durch privatwirtschaftliches Unternehmertum ausgefüllt werden können. Es würde aber bedeuten, daß mehr öffentliche Mittel für die Förderung solcher Vorhaben bereitgestellt werden, die einen unmittelbaren produktiven Beitrag zum Sozialprodukt leisten können, auch wenn diese von privaten Investoren getragen werden. Für die Entwicklungshilfe gebenden Länder und Organisationen setzt das die Bereitschaft voraus, eine Mittelverwendung nicht nur in großen Projekten der öffentlichen Hand zuzulassen. Das impliziert eine weitere Erhöhung der nicht projektgebundenen Kapitalhilfe mit der Folge, daß sich die Möglichkeiten zur Kontrolle der effizienten Mittelverwendung vermindern. Die Ausreichung von Krediten über Entwicklungsbanken und -gesellschaften sowie z.B. die Tätigkeit der International Finance Corporation sind erste Schritte auf einem solchen Wege. Das Volumen dieser Kredite im Vergleich zum gesamten Hilfeaufkommen kann allerdings nur als marginal bezeichnet werden.

Von den drei Ländern, die in dieser Untersuchung zur näheren Betrachtung herangezogen wurden, waren Indien und Pakistan schon immer von Versorgungshilfe, besonders in Form von Weizenlieferungen, abhängig. In Afghanistan entstand erst während der letzten Jahre in steigendem Maße die Notwendigkeit zu Weizenimporten. Obwohl die Bedeutung der Landwirtschaft mit Ablauf des

ersten Planes, in dem das Schwergewicht auf dem Ausbau der Infrastruktur lag, erkannt wurde und dementsprechend eine erhöhte Ressourcenallokation für den agrarischen Sektor für den nächsten Plan vorgesehen wurde, zeigte sich nach seinem Ablauf, daß gerade in diesem Sektor das Planziel in relativ geringerem Maße erreicht wurde als in den übrigen Investitionsbereichen.¹⁾ Auch dieser Sachverhalt muß die Vermutung bestärken, daß, zumindest in Afghanistan, die Entwicklung des Agrarsektors mit den dazu erforderlichen vielen Einzelaktivitäten nicht zu den Präferenzen des Landes zählt.

Es kann selbstverständlich nicht die Rede davon sein, dem landwirtschaftlichen Sektor grundsätzlich in der wirtschaftlichen Entwicklung eine Priorität über den industriellen Sektor zuzusprechen. Der Landwirtschaft fallen im Entwicklungsprozeß im wesentlichen drei Aufgaben zu: "Sicherstellung der Ernährungsgrundlage für eine wachsende Bevölkerung. Erhöhung der Erzeugung und der Kaufkraft durch Mobilisierung der vorhandenen Produktionsreserven. Erzeugung exportfähiger agrarischer Rohstoffe".²⁾ Demgegenüber muß durch die Industrialisierung für die Schaffung von Arbeitsplätzen gesorgt werden und die Produktion - besonders in Hinsicht auf den Export - diversifiziert werden.³⁾ Beide Bereiche sind also komplementär zueinander zu sehen, da sie durch die jeweilige Nachfrage nach den Produkten des anderen Sektors miteinander verbunden sind.

Diese Interdependenz scheint nicht in vollem Umfang berücksichtigt worden zu sein. Zumindest konnte bisher der landwirtschaftliche Sektor die beiden ersten der ihm zufallenden Funktionen nicht voll erfüllen. Eine Änderung der Investitionspolitik, die diese Versäumnisse berücksichtigt und ihre Folgen beseitigen soll, würde zwangsläufig eine Strategie der Importsubstitution im landwirtschaftlichen Sektor bedingen. Im allgemeinen wird mit einer Politik der Importsubstitution das Ziel verfolgt, Devisen für den not-

1) Vgl. Afghanistan, 2. Plan a.a.O., S. 12 und Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., S. 46.

2) Kraus, Wilhelm; Entwicklung der Wirtschaft, a.a.O., S. 459.

3) Vgl. ebenda.

wendigen Kapitalgüterimport einzusparen.¹⁾ Im Bereich der Landwirtschaft bedeutet diese Strategie jedoch vor allem auch die Erhöhung des Selbstversorgungsniveaus.²⁾ Das kann jedoch auch zu einer Einsparung an Devisen führen, wenn die Überschußlieferungen zurückgehen oder ganz aufhören und das Land zu kommerziellen Importen gezwungen ist, wenn es ein bestimmtes Versorgungsniveau aufrechterhalten will.

Können sich nun die Geberländer und -organisationen dazu entschließen, eine solche Strategie zu unterstützen, so müßte die entsprechende Hilfe in der Lieferung von Produktionsmitteln für die Landwirtschaft bestehen. Sollen schnelle Erfolge erzielt werden, so sind solche Produktionsmittel vorzuziehen, die relativ kurzfristig zu Ertragssteigerungen führen. Neben landwirtschaftlichen Maschinen und Geräten werden das in der Hauptsache Saatgut, Düngemittel, Pflanzenschädlingsbekämpfungsmittel etc. sein.

Werden aufgrund der Maßnahmen Ertragssteigerungen erzielt, so muß das - ceteris paribus - zu Einkommenssteigerungen bei den Agrarproduzenten führen. Es muß deshalb grundsätzlich möglich sein, die Produktionsmittel auf Kreditbasis zu verteilen. Die Empfänger müssen die Kredite entsprechend der Ertragssteigerung tilgen. Auf diese Weise können Gegenwertmittelfonds akkumuliert werden, die vom Empfängerland zur Finanzierung der Eigenwährungsanteile in anderen Projekten eingesetzt werden können. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß der Produktionszuwachs vermarktet wird. Die aus der Kredittilgung resultierenden Gegenwertmittel repräsentieren dann jeweils das zusätzliche Angebot, so daß die Verwendung der Gegenwertmittel gefahrlos ist. Allerdings muß auch hier wieder gelten, daß eine Finanzierung von Projekten außerhalb des Planes zu inflationären Preisauftrieben führen kann, wenn das zusätzliche Angebot bereits absorbiert ist, ehe die Projekte in Angriff genommen werden. Da hier die Möglichkeiten im Rahmen einer Umstrukturierung der Investitionen im Entwicklungsplan erörtert werden, kann das Problem als nicht gegeben betrachtet werden.

1) Vgl. UN/ECAFE; Economic Survey of Asia and the Far East 1963, New York 1964, S. 15.

2) Vgl. ebenda, S. 63.

Selbstverständlich sind für eine solche Strategie eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen notwendig, wenn Erfolge erzielt werden sollen. Es wird eine intensive landwirtschaftliche Beratung, unter Umständen auch durch ausländische Experten, notwendig sein. Es muß ein Bankenapparat zur Verfügung stehen oder geschaffen werden, der die Abwicklung des Kreditgeschäftes übernimmt. Bestimmte infrastrukturelle Maßnahmen können sich als notwendig erweisen, um den Marktzugang zu erleichtern. Die ganze Vielfalt des Instrumentariums zur Agrarförderung muß eingesetzt werden, wenn die Zielsetzung erreicht werden soll. Ein Teil der Mehrproduktion wird sich außerdem in einer Erhöhung der Realeinkommen in der Landwirtschaft selber niederschlagen, so daß nicht der gesamte Ertragszuwachs im Markt erscheint. Schließlich muß noch bedacht werden, daß die agrarischen Strukturmaßnahmen selber einer local cost Finanzierung bedürfen, so daß ein Teil der Gegenwertmittel in diesem Bereich eingesetzt werden müßte.

Das schwierigste Problem in diesem Zusammenhang dürfte fraglos darin bestehen, die statische Verhaltensweise der agrarischen Bevölkerung zu überwinden. Doch allein der Zwang, die Kredite tilgen zu müssen, wird dazu beitragen, die landwirtschaftlichen Produzenten immer mehr aus dem subsistenzwirtschaftlichen Bereich herauszulösen und der Geldwirtschaft nahezubringen. Der zwangsweise Umgang mit Geld und den Banken kann dazu beitragen, daß auch das traditionelle Sparen in Form von Güterhortungen eliminiert und ein Übergang zum monetären Sparen geschaffen wird. Letztlich mögen sich auf diesem Wege auch Vorteile hinsichtlich der Agrarbesteuerung ergeben. Um diese Nebeneffekte zu erzielen, die mit zur Dynamisierung der statischen Verhaltensweisen beitragen, sollte nach Möglichkeit davon abgesehen werden, die Kredittilgung in Güterform vornehmen zu lassen, so daß die Vermarktung von den Banken oder der Regierung übernommen wird. Verbundprojekte auf sektoraler und regionaler Ebene, wie sie in den letzten Jahren in einigen Ländern in Angriff genommen wurden,¹⁾ können einen

1) z.B. das Regionalprogramm Pakthia in Afghanistan und das Mandi-Projekt in Indien, die beide mit deutscher Hilfe durchgeführt werden.

fruchtbaren Ansatzpunkt für eine Intensivierung der agrarischen Produkte bilden.

Es kann wohl als charakteristisches Merkmal der Entwicklungsländer und des in ihnen angestrebten Entwicklungsprozesses betrachtet werden, daß immer wieder Engpässe auftreten. Auch die Schwierigkeit, die Finanzierung der Eigenwährungsanteile von Projekten oder Plänen bereitzustellen, ist ein die Entwicklung limitierender Faktor, wenn nicht ~~M~~hilfe geschaffen wird. Das Problem der Finanzierung von Eigenwährungsanteilen ist letztlich das Problem, die steigende Nachfrage, die sich aufgrund der im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung erhöhenden Einkommen ergibt, zu befriedigen. Das Problem kann also weitgehend durch eine Erhöhung des Güterangebotes eliminiert werden. Grundsätzlich läßt sich das auch dadurch erreichen, daß Hilfe in einer Form zur Verfügung gestellt wird, die der Nachfrage erlaubt, auf Auslandsmärkte auszuweichen. Nimmt die Angebotsbeschränkung größeres Ausmaß an und erstreckt sich vor allem auf Grundnahrungsmittel, so begibt sich das entsprechende Entwicklungsland in eine gefährliche Importabhängigkeit. Bei einem Ausbleiben der Hilfe muß es entweder seine knappen Devisenreserven einsetzen oder inflationäre Preissteigerungen hinnehmen. Soll daher ~~der~~ Entwicklungsprozeß langfristig reibungslos und ohne exzessive Zwangssparprozesse ablaufen, so muß das mangelhafte inländische Güterangebot in der weiteren Planung berücksichtigt werden. Der Bedarf an Hilfe zur Finanzierung von Eigenwährungsanteilen kann also grundsätzlich durch eine Ausweitung des inländischen Güterangebotes erheblich vermindert werden.

In dem äußerst komplizierten und vielfältigen Entwicklungsprozeß stellt das Problem der Eigenwährungsanteile nur eines unter vielen dar. Wird es jedoch zum limitierenden Faktor einer weiteren Investitionstätigkeit und damit der Forcierung der wirtschaftlichen Entwicklung, so kommt ihm dieselbe Bedeutung zu wie vielen anderen Engpässen. Es muß daher als fahrlässig und die weitere Entwicklung gefährdend gelten, wenn diesem Problem auch künftig so wenig Aufmerksamkeit wie in der Vergangenheit geschenkt wird.

Tabelle I, 1
Entwicklung des Kapitalimportbedarfs der Entwicklungsländer

Region	Brutto-sozial-produkt in Mrd.\$ (a)	Brutto-investitionen in % d. Brutto-sozialprodukts (b)	Brutto-investitionen in Mrd.\$ (c)	Anteile der Bruttoinvestitionen f. Netto-investitionen (c)	Netto-investitionen in Mrd.\$	Kapitalimport in Mrd.\$ (d)	Kapitalimport in % der Netto-investitionen	Kapitalimport in % der Brutto-investitionen
1961 - 1966								
Afrika	20,56	12,1	2,49	69,7	1,73	0,43	24,8	17,3
Amerika	65,29	16,7	10,90	64,5	7,03	1,54	21,9	14,1
Asien	65,31	13,9	9,08	66,3	6,02	2,69	44,7	29,6
Mittlerer Osten	19,91	14,9	2,97	62,6	1,86	0,64	34,5	21,6
Summe	171,07		25,44		16,64	5,30	31,9	20,8
1966 - 1971								
Afrika	23,59	12,1	2,85	69,7	1,99	0,61	30,7	21,4
Amerika	79,14	16,7	13,22	64,5	8,52	1,49	17,5	11,3
Asien	79,79	13,9	11,09	66,3	7,35	2,38	32,4	21,5
Mittlerer Osten	24,08	14,9	3,59	62,6	2,25	0,75	33,4	20,9
Summe	206,60		30,75		20,11	5,23	26,0	17,0
1971 - 1976								
Afrika	27,57	12,1	3,34	69,7	2,33	0,74	31,8	22,2
Amerika	97,67	16,7	16,31	64,5	10,52	1,01	9,6	6,2
Asien	98,76	13,9	13,73	66,3	9,10	1,25	13,7	9,1
Mittlerer Osten	30,06	14,9	4,48	62,6	2,80	0,40	14,3	8,9
Summe	254,06		37,86		24,75	3,40	13,7	9,0

Quelle: Rosenstein-Rodan, P.N.: International Aid for Underdeveloped Countries, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. XLIII, 1961, No. 2, S. 107 ff.

a) ebenda, Tab. 2 D, S. 127; b) ebenda, Tab. 3 A, S. 127; c) ebenda, Tab. 3 A, S. 127;
d) ebenda, Tab. 4 B, S. 134 f.

Tabelle I, 2
Synopsis der Kapitalbedarfsrechnungen

Untersuchung	Bezugsjahr	projezierte Periode	angestrebtes Pro-Kopf-Wachstum des Volkseinkommens in %	Netto-investitionen in Mrd. US\$	gegebener und zusätzlicher Kapitalimport in Mrd. US\$	Kapitalimport in % der Netto-investitionen
1) UN, Methods	vor 1949	1949-1953	dem jeweiligen Plan entsprechend	6,975	2,975	42,7
2) UN, Measures ohne China und Mongolei	1949	1950-1960	2	19,134	13,894	72,6
3) Millikan & Rostow	1953		2	13,000	8,500	65,4
4) Rosenstein-Rodan			2	11,700	6,500	55,5
a) 1961-1966	1961	1961-1966	1,8	16,640	5,300	31,9
b) 1966-1971	1966	1966-1971	2,2	20,110	5,230	26,0
c) 1971-1976	1971	1971-1976	2,5	24,750	3,400	13,7

Untersuchungen: 1) UN; Methods of Financing Economic Development in Under-Developed Countries. New York 1949, S. 43 ff.

2) UN; Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries. New York 1951, S. 75 ff.

3) Millikan, Max F. und W.W. Rostow; A Proposal, Key to an Effective Foreign Policy. New York 1956.

4) Rosenstein-Rodan, P.N.; International Aid for Underdeveloped Countries, a.a.O., S. 107 ff.

Die Finanzierung öffentlicher Planinvestitionen in Afghanistan, Indien und Pakistan

Land Plan	öffentliche Plan- investi- tionen	öffentliche Budget- mittel	Defizit- finanz- ierung	Projekt- hilfe	Projekthilfe in % der öffentli- chen Plan- investitionen	gesamte Entwick- lungshilfe in % der öffentlichen Planinvestitionen
Afghanistan (Mrd. Afs.)						
1. Plan 1956-1961/62	10,3	2,55	1,55	5,0	49	60
2. Plan 1962-1967	24,6	2,80	3,00	15,9	65	76
3. Plan 1967-1971	31,0	6,60	1,20	19,0	61	75
Indien (Mrd. Ind. Rs.)						
1. Plan 1951-1956	15,0	7,80	5,32	0,98	7	13
2. Plan 1956-1961	36,5	16,12	9,48	5,56	16	30
3. Plan 1961-1966	63,0	26,95	11,50	15,75	25	39
4. Plan 1966-1971	136,0	89,00	-	38,59	28	35
Pakistan (Mrd. Pak. Rs.)						
1. Plan 1955-1960	7,50	2,62	1,50	1,13	15	45
2. Plan 1960-1965	17,76	6,12	0,91	4,69	26	61
3. Plan 1965-1970	35,06	14,12	2,50	9,74	28	53

Quellen:

- Afghanistan: 1. Plan: Ministry of Planning, Department of Statistics & Research; Survey of Progress 1962-64, Kabul. Afghanistan, August 1964, S. 3 f., 89, 93 f.
 2. Plan: Royal Government of Afghanistan, Ministry of Planning; An English Translation of the Third Five Year Economic and Social Plan of Afghanistan, o.O. 1967, S. 48.
 3. Plan: (im folgenden zitiert als: Afghanistan, 3. Plan)
 1. Plan: Government of India, Planning Commission; Review of the First Five Year Plan, New Delhi 1957, S. 21, 23, 30.
 2. Plan: Government of India, Planning Commission; Third Five Year Plan, o.O., o.J., S. 33 f.
 3. Plan: (im folgenden zitiert als: Indien, 3. Plan)
 4. Plan: Government of India, Planning Commission; Fourth Five Year Plan, A Draft Outline, o.O., o.J., S. 42, 80, 91, 101.
 (Hilfe für 4. Plan nach neuem Wechselkurs)
 1. Plan: Commonwealth Economic Committee; Commonwealth Development and its Financing, 3. Pakistan, London 1961, S. 42 f., Tabelle I und II.
 2. Plan: Andrus, J.R. und Mohammed, Azizali F.; Trade, Finance and Development in Pakistan, Karachi-Lahore-Dacca 1966, S. 263.

Pakistan

Tabelle I, 4
Geplante Beteiligung ausländischer Produktionsfaktoren in den drei afghanischen Fünfjahresplänen
in den wichtigsten Investitionsbereichen

Sektoren	1. Plan			2. Plan			3. Plan		
	Geplante Invest. Mrd.Afs.	davon Devisen % d. gepl. Invest. Mrd.Afs.	Devisen in % d. gepl. Invest. 1)	geplante Invest. Mrd.Afs.	davon Devisen % d. gepl. Invest. 1)	Devisen in % d. gepl. Invest. 1)	geplante Invest. Mrd.Afs.	davon Devisen % d. gepl. Invest. 1)	Devisen in % d. gepl. Invest. 1)
Bergbau, Energie, Industrie	3,0	2,09	70	10,5	7,3	70	10,7	7,7	72
Landwirtschaft, Bewässerung	2,7	1,57	58	8,1	4,1	51	9,6	4,7	49
Erziehung, Gesundheit, soziale Dienste	0,6	0,35	58	3,4	1,4	41	5,5	2,0	36
Transport, Kommunikation	2,2	1,86	85	8,8	6,1	69	4,1	2,6	63
Verschiedenes (Reserven)	0,6	0,23	38	0,6	0,3	50	3,0	-	-
Summen	9,1	6,1	67	31,4	19,2	61	32,9	17,0	52

1) Umrechnungskurse für die Devisenkomponenten: 1. und 2. Plan 1 US\$ = 32,35 Afs.,
3. Plan 1 US\$ = 45,3 Afs.

- Quellen: 1. Plan: Rhein, Eberhard und Ghaussy, A. Ghanie; Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans 1880-1965, Schriften des Deutschen Orient-Instituts: Monographien, Opladen 1966, S. 29, Tabelle II, 3.
2. Plan: errechnet aus: Ministry of Planning; Second Five Year Plan 1341-45 (March 1962-March 1967), Kabul, Afghanistan 1963, Projektkliste.
(im folgenden zitiert als: Afghanistan, 2. Plan)
3. Plan: Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., Anhang, Tabelle 15

Tabelle I, 5

Geplante Beteiligung ausländischer Produktionsfaktoren im 3. indischen Plan und im 2. pakistanischen Plan in den hauptsächlichsten Investitionsbereichen

Sektoren	Indien 3. Plan			Pakistan 2. Plan		
	geplante Invest. Mrd. I Rs.	davon Devisen Mrd. I Rs.	Devisen in % d. gepl. Invest.	geplante Invest. Mrd. P Rs.	davon Devisen Mrd. P Rs.	Devisen in % d. gepl. Invest.
Industrie, Bergbau	15,7	7,1	45	3,8	1,3	34
Landwirtschaft, Community Development	6,1	0,3	5	2,5	0,5	20
Soziale Dienste	5,7	0,9	16	1,4	0,3	21
Transport, Kommunikation	14,9	3,2	21	2,7	1,2	44
Bewässerung, Energie	16,6	3,7	22	4,1	2,1	51
Verschiedenes	2,0	-	-	-	-	-
Summen	61,0	15,2	25	14,5	5,4	37

Quellen: Indien: zusammengezogen aus: Indien, 3. Plan, a.a.O., S. 110.

Pakistan: s. Petersen, H.J.: Außenwirtschaft und Entwicklungsplanung am Beispiel Pakistans, in: Dt. Inst. f. Wirtschaftsforschung; Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1963, H. 4, S. 381

Tabelle I,6
Projektgruppen des zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplanes.
Anteil der Projektgruppen an der Gesamtinvestition.
Anteil der inländischen Produktionsmittel an der Investition in der jeweiligen Projektgruppe.
Anteil der inländischen Produktionsmittel an der Gesamtbeteiligung der inländischen Produktionsmittel.

Sektoren	Zweiter Plan				Dritter Plan					
	(1) in Mill. Afs.	(1) in % aller Invest.	(2) in Mill. Afs.	(2) in % d. Gruppe	(3)	(1) in Mill. Afs.	(1) in % aller Invest.	(2) in Mill. Afs.	(2) in % d. Gruppe	(3)
Landwirtschaft (prod. Invest.)	1.805	6,0	931	52	8,2	2.047	11,5	982	48	12,8
Industrie	2.219	7,4	752	34	6,7	2.765	15,5	731	26	9,6
Bergbau	138	0,5	40	29	0,4	312	1,7	198	63	2,6
Energie	6.451	21,6	1.649	26	14,6	2.894	16,2	763	26	10,0
Kommunikation	1.021	3,4	343	34	3,0	953	5,3	204	21	2,7
Versorgungs- einrichtungen	616	2,0	292	47	2,6	428	2,4	259	61	3,4
Bewässerung, Kanäle, Dämme	5.500	18,4	2.893	53	25,6	4.361	24,4	1.944	45	25,4
Straßen, Häfen, Flughäfen	6.996	23,4	1.880	27	16,6	600	3,4	376	63	4,9
Öffentl. Bauen	1.120	3,7	560	50	5,0	1.412	7,9	795	56	10,4
Verwaltung, Er- ziehung, Surveys	4.056	13,6	1.950	38	17,3	2.107	11,7	1.394	66	18,2
Summen	29.922	100,0	11.290	38	100,0	17.879	100,0	7.646	43	100,0

(1) geplante Investitionen

(2) geplanter Einsatz inländischer Produktionsmittel

(3) Anteil inländischer Produktionsmittel an den gesamten inländischen Produktionsmitteln (in %)

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus den Projektlisten des 2. und 3. afghanischen Fünfjahresplanes, a.a.O.

Tabelle I, 7

Einsatz inländischer Produktionsmittel in den Projektgruppen und ihr Anteil an der erfaßten Gesamtinvestition im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan

höherer geplanter Einsatz an inländischen Produktionsmitteln				niedrigerer geplanter Einsatz an inländischen Produktionsmitteln			
Projektgruppen 2. Plan	(1)	(2)	(3)	Projektgruppen 2. Plan	(1)	(2)	(3)
Bewässerung, Kanäle, Dämme	53	18,4	25,6	Kommunikation	34	3,4	3,0
Landwirtschaft	52	6,0	8,2	Industrie	34	7,4	6,7
öffentl. Bauen	50	3,7	5,0	Bergbau	29	0,5	0,4
Versorgungseinrichtungen	47	2,0	2,6	Straßen, Flughäfen	27	23,4	16,6
Verwaltung, Erziehung, Surveys	38	13,6	17,3	Energie	26	21,6	14,6
		43,7	58,7			56,3	41,3
Projektgruppen 3. Plan	(1)	(2)	(3)	Projektgruppen 3. Plan	(1)	(2)	(3)
Verwaltung, Erziehung, Surveys	66	11,7	18,2	Landwirtschaft	48	11,5	12,8
Straßen, Flughäfen	63	3,4	4,9	Bewässerung, Kanäle, Dämme	45	24,4	25,4
Bergbau	63	1,7	2,6	Energie	26	16,2	10,0
Versorgungseinrichtungen	61	2,4	3,4	Industrie	26	15,5	9,6
öffentl. Bauen	56	7,9	10,4	Kommunikation	21	5,3	2,7
		27,1	39,5			72,9	60,5

Vertikalspalten:

- (1) Anteil inländischer Produktionsmittel an der Investition in der jeweiligen Projektgruppe
- (2) Anteil der Projektgruppe an der erfaßten Gesamtinvestition
- (3) Anteil der Projektgruppe an den gesamten eingesetzten inländischen Produktionsmitteln

Quelle: Tabelle I, 6

Tabelle I, 8

Anteil der drei Projektgruppen mit jeweils höchstem und niedrigstem Einsatz an inländischen Produktionsmitteln und ihr Anteil an der erfaßten Gesamtinvestition im 2. und 3. afghanischen Fünfjahresplan

hoher geplanter Einsatz an inländischen Produktionsmitteln				niedriger geplanter Einsatz an inländischen Produktionsmitteln			
Projektgruppen	(1)	(2)	(3)	Projektgruppen	(1)	(2)	(3)
2. Plan				2. Plan			
Bewässerung, Kanäle, Dämme	53	18,4	25,6	Bergbau	29	0,5	0,4
Landwirtschaft	52	6,0	8,2	Straßen, Flughäfen	27	23,4	16,6
öffentl. Bauen	50	3,7	5,0	Energie	26	21,6	14,6
		28,1	38,8			45,5	31,6
3. Plan				3. Plan			
Verwaltung, Erziehung, Survey	66	11,7	18,2	Energie	26	16,2	10,0
Straßen, Flughäfen	63	3,4	4,9	Industrie	26	15,5	9,6
Bergbau	63	1,7	2,6	Kommunikation	21	5,3	2,7
		16,8	25,7			37,0	22,3

Vertikalspalten:

- (1) Anteil inländischer Produktionsmittel an der Investition in der jeweiligen Projektgruppe
- (2) Anteil der Projektgruppe an der erfaßten Gesamtinvestition
- (3) Anteil der Projektgruppe an den gesamten eingesetzten inländischen Produktionsmitteln

Quelle: Tabelle I, 6

Tabelle I, 9

Durchschnittliche Projektgröße und Einsatz inländischer Produktionsmittel im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan.

Prozentklassen des geplanten Einsatzes inländ. Prod.mittel	Zweiter Plan				Dritter Plan			
	Zahl d. Pro- jekte	Invest. summe Mio.Afs.	Anteil d. Klasse an Invest.	durchschnittliche Invest. je Projekt Mio.Afs.	Zahl d. Pro- jekte	Invest. summe Mio.Afs.	Anteil d. Klasse an Invest.	durchschnittliche Invest. je Projekt Mio.Afs.
0 - 20	39	6.412	21,4	164,4	27	2.650	14,8	98,1
über 20 - 40	70	10.993	36,7	157,0	67	7.142	40,0	106,6
über 40 - 60	63	6.940	23,2	110,2	56	4.706	26,3	84,0
über 60 - 80	38	4.787	16,1	126,0	26	1.450	8,1	55,8
über 80 - 100	27	790	2,6	29,3	57	1.931	10,8	33,9
Summen	237	29.922	100,0	126,3	233	17.879	100,0	76,7

Quelle: Errechnet aus den Projektilisten des zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplanes, a.a.O.

Tabelle I, 10

Verteilung der Investitionen und der inländischen Produktionsmittel im zweiten und dritten afghanischen Fünfjahresplan auf "self-liquidating" and "non-self-liquidating projects"

Arten von Projektgruppen s. Tab. VI	Zweiter Plan			Dritter Plan		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
	in Mio. Afs. Invest.	in Mio. Afs. Gruppe	in % d. Gruppe	in Mio. Afs. Invest.	in Mio. Afs. Gruppe	in % d. Gruppe
unmittelbar produktive Investitionen ⁴⁾ (self-liquidating)	4.162	1.723	41,7	5.124	1.911	37,3
mittelbar produktive Investitionen (be- dingt self- liquidating) ⁵⁾	8.088	2.284	28,2	4.275	1.226	28,7
Produktivität nur vermutet (nicht re- chenhaft zu ermit- teln) (non-self- liquidating) ⁶⁾	17.672	59,1	7.283	41,2	64,5	16,1
Summen	29.922	100,0	11.290	38,0	100,0	43,0

(1) geplante Investition

(2) geplanter Einsatz inländischer Produktionsmittel

(3) Anteil inländischer Produktionsmittel an den gesamten inländischen Produktionsmitteln (in %)

4) Landwirtschaft, Industrie, Bergbau

5) Energie, Kommunikation, Versorgungseinrichtungen

6) Bewässerung, Kanäle, Dämme; Straßen, Häfen, Flughäfen; öffentliches Bauen; Verwaltung, Erziehung, Surveys

Quelle: Tabelle I, 6

Tabelle I, 11

Anteil der Lohnkosten in v.H. der Gesamtkosten im 1. indischen Fünfjahresplan im Vergleich zum Anteil des geplanten Einsatzes inländischer Produktionsfaktoren in v.H. des Gesamteinsatzes im 2. und 3. afghanischen Fünfjahresplan bei sogenannten arbeitsintensiven Projekten.

Projektart	Indien 1. Plan	Afghanistan	
		2. Plan	2. Plan ⁽¹⁾
Aufforstung	90	100	100
Straßen	70 (2)	27 (2)	63 (2)
Bodenmeliorationen	70	50	50 - 100
kleine Bewässerungsprojekte	70	-	73
Bewässerungsprojekte	50	50	29 - 52
Wohnungen	50	50 (90) (3)	56
Wasserversorgung, Drainage	35	52	23 - 92
Energieprojekte	15	26	26

(1) Bei den Projekten Bodenmeliorationen, Bewässerung und Wasserversorgung, Drainage schwankt der Einsatz inländischer Produktionsfaktoren stark. Die geringe Projektzahl erlaubt keine Durchschnittsbildung. Aus diesem Grunde wurde jeweils die niedrigste und die höchste Beteiligung genannt.

(2) in Indien: Zubringerpisten (s. Ruthenberg, S. 44)
in Afghanistan,
im 2. Plan: hauptsächlich asphaltierte Straßen
im 3. Plan: hauptsächlich Zubringerpisten

(3) Die in Klammern angeführte Beteiligung von 90 % gilt für ländlichen Wohnungsbau. s. Afghanistan, 2. Plan, a.a.O., Projektliste S. 91, Position 181.

Quellen:

Indien: Ruthenberg, Hans; Landwirtschaft und anfängliche Kapitalbildung, in: Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft, Sonderheft 2, Frankfurt o.J., S. 44.

Afghanistan: Afghanistan, 2. Plan, a.a.O., Anhang, Projektliste; Afghanistan, 3. Plan, a.a.O., Anhang, Projektliste.

Tabelle II, 1

Aufteilung der ausgezahlten Weltbankdarlehen auf kontrollierbare und nicht kontrollierbare Mittelverwendung (Mill. US\$)

Jahr	kontrollierte Kreditverwendung	nicht kontrollierbare Kreditverwendung	Gesamtauszahlungen	nicht kontrollierbare Kreditverwendung in % d. Gesamtauszahlungen	Quellen *
bis 1953	1.057,5	45,8	1.103,3	4,2	11. Jb. E S. 17
1954	253,3	48,9	302,2	16,2	- " -
1955	239,5	34,7	274,2	12,7	- " -
1956	227,5	56,4	283,9	19,9	- " -
1957	231,6	100,8	332,4	30,4	12. Jb. E S. 15
1958	368,5	130,2	498,7	26,1	13. Jb. E S. 13
1959	423,4	159,2	582,6	27,3	14. Jb. E S. 13
1960	323,0	220,9	543,9	40,6	15. Jb. E S. 12
1961	266,3	132,2	398,5	33,1	16. Jb. E S. 11
1962	346,6	138,7	485,3	28,6	17. Jb. D S. 12
1963	399,2	221,2	620,4	35,7	18. Jb. D S. 12
bis 1963	4.136,4	1.289,0	5.425,4	23,8	

* Die Angaben sind den laufenden Jahresberichten von 1955/56, 11. Jb., bis 1962/63, 18. Jb., entnommen. Vom 11. bis 16. Jahresbericht handelt es sich um die englische Ausgabe (E), beim 17. und 18. Jahresbericht um die deutsche Ausgabe (D). Vor dem 11. und nach dem 18. Jahresbericht wurden diese Angaben über die Kreditverwendung nicht veröffentlicht.

Verteilung der Weltbankdarlehen auf "self-liquidating, bedingt self-liquidating and non-self-liquidating projects". Darlehen kumulativ bis 30.6.1967 in Mio. US\$ nach Abzug von Annullierungen und Rückzahlungen.

A) Projektzuordnung gemäß den in Tab.I, 10 angelegten Kriterien			
1. self-liquidating projects			
a) Landwirtschaft			
(ohne Bewässerung und Hochwasserschutz und ohne Urbarmachung, Meliorationen usw.)	259,5		
b) Industrie	1.399,4		
c) Bergbau	197,2		
Zwischensumme	1.856,2	18,9 %	
2. bedingt self-liquidating projects			
a) Energie	3.588,9		
b) Kommunikation	128,2		
c) Wasserversorgung	52,2		
Zwischensumme	3.769,3	38,3 %	
3. non-self-liquidating projects			
a) Transportwesen	3.446,0		
b) Bewässerung, Hochwasserschutz, Urbarmachung, Meliorationen etc.	542,9		
c) Erziehung	24,3		
d) techn. Projektvorbereitung	1,7		
Zwischensumme	4.014,9	40,8 %	
4. Allgemeine Entwicklung	205,0	2,0 %	
Gesamtsumme	9.845,4	100,0 %	

B) Projektzuordnung unter Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Bemühungen und Forderungen der Weltbank			
1. self-liquidating projects			
a) Landwirtschaft			
(ohne Bewässerung und Hochwasserschutz und ohne Urbarmachung, Meliorationen usw.)	259,5		
b) Industrie	1.399,4		
c) Bergbau	197,2		
Zwischensumme	1.856,2	18,9 %	
2. bedingt self-liquidating projects			
a) Energie	3.588,9		
b) Kommunikation	128,2		
c) Transport (ohne Straßen)	1.945,2		
d) Wasserversorgung	52,2		
Zwischensumme	5.714,5	58,1 %	
3. non-self-liquidating projects			
a) Straßen	1.500,8		
b) Bewässerung, Hochwasserschutz, Urbarmachung, Meliorationen etc.	542,9		
c) Erziehung	24,3		
d) techn. Projektvorbereitung	1,7		
Zwischensumme	2.069,7	21,0 %	
4. Allgemeine Entwicklung	205,0	2,0 %	
Gesamtsumme	9.845,4	100,0 %	

Quelle: Zusammengestellt nach der Übersicht aller Weltbankdarlehen im Jahresbericht 1966/67, S. 80.

Tabelle II, 3

Verteilung der IDA-Darlehen auf "self-liquidating and non-self-liquidating projects". Darlehen kumulativ bis 30.6.1967 in Mio. US\$ nach Abzug von Annullierungen und Rückzahlungen.

A) Projektzuordnung gemäß den in Tab. I 10 angelegten Kriterien		B) Projektzuordnung unter Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Bemühungen und Forderungen der Weltbank	
1. self-liquidating projects		1. self-liquidating projects	
a) Landwirtschaft (ohne Bewässerung und Hochwasserschutz und ohne Urbarmachung, Meliorationen usw.)	63,5	a) Landwirtschaft (ohne Bewässerung und Hochwasserschutz und ohne Urbarmachung, Meliorationen usw.)	63,5
b) Industrie	461,5	b) Industrie	461,5
c) Bergbau	39,8	c) Bergbau	39,8
Zwischensumme	564,8	Zwischensumme	564,8
2. bedingt self-liquidating projects	32,4 %	2. bedingt self-liquidating projects	32,4 %
a) Energie	108,2	a) Energie	108,2
b) Kommunikation	74,8	b) Kommunikation	74,8
c) Wasserversorgung	43,8	c) Transport (ohne Straßen)	292,0
		d) Wasserversorgung	43,8
Zwischensumme	226,8	Zwischensumme	518,8
3. non-self-liquidating projects	13,4 %	3. non-self-liquidating projects	30,6 %
a) Transportwesen	567,8	a) Straßen	275,8
b) Bewässerung, Hochwasserschutz, Urbarmachung, Meliorationen etc.	219,9	b) Bewässerung, Hochwasserschutz, Urbarmachung, Meliorationen etc.	219,9
c) Erziehung	113,5	c) Erziehung	113,5
d) techn. Projektvorbereitung	1,5	d) techn. Projektvorbereitung	1,5
Zwischensumme	902,7	Zwischensumme	610,7
Gesamtsumme	1.694,3	Gesamtsumme	1.694,3
	100,0 %		100,0 %

Quelle: Zusammengestellt nach der Übersicht aller IDA-Darlehen im Jahresbericht 1966/67, S. 81

Tabelle II, 4

Gegenüberstellung der Weltbankdarlehen und IDA-Kredite von 1960/61 (1. Geschäftsjahr der IDA) bis 1967/68

Geschäfts- jahr	Bank-Ausleihungen in Mio. US \$	IDA-Ausleihungen in Mio. US \$	Bank- + IDA- Ausleihungen in Mio. US \$	v.H. Anteil der Bankausleihungen	v.H. Anteil der IDA-Ausleihungen	Quellen
1960/61	610	101	711	86	14	Geschäftsbe- richt 1960/61 engl., S. 5
1961/62	882	134	1.016	87	13	Geschäftsbe- richt 1961/62 dt., S. 5
1962/63	449	260	709	62	38	Geschäftsbe- richt 1962/63 dt., S. 5
1963/64	810	283	1.093	74	26	Geschäftsbe- richt 1963/64 dt., S. 6
1964/65	1.023	309	1.332	77	23	Geschäftsbe- richt 1964/65 dt., S. 6
1965/66	839	284	1.123	75	25	Geschäftsbe- richt 1965/66 dt., S. 5
1966/67	877	354	1.231	71	29	Geschäftsbe- richt 1966/67 dt., S. 7
1967/68	847	107	954	89	11	Geschäftsbe- richt 1967/68 dt., S. 6

Tabelle II, 5

Verteilung der Export-Importbank-Darlehen 1934-1959 und 1955-1959 auf "self-liquidating", "bedingt self-liquidating" und "non self-liquidating" Projekte

	1934 - 1959		1955 - 1959	
	Mio.US\$	%	Mio.US\$	%
1. Self-liquidating projects				
a) Bergbau u. Verhüttung	509	12,0	77	5,3
b) Land- u. Forstwirtschaft	207	4,9	33	2,3
c) Stahl- u. Metallbearbeitung	562	13,2	-	-
d) Industrie u. Bauwesen	650	15,3	449	31,0
e) Hotels	30	0,7	-	-
Zwischensumme	1.958	46,1	559	38,6
2. Bedingt self-liquidating projects				
a) Energie	614	14,5	429	29,6
b) 50 % von Transport und Kommunikation	689	16,2	230,5	15,9
Zwischensumme	1.303	30,7	659,5	45,5
3. Non self-liquidating projects				
a) 50 % von Transport und Kommunikation	689	16,2	230,5	15,9
b) Wasserversorgung und Bewässerung	210	4,9	-	-
Zwischensumme	899	21,1	230,5	15,9
andere Verwendung	91	2,1	-	-
Gesamtsumme	4.251	100,0	1.449	100,0

Quelle: Mikesell, Raymond F.; The Export-Import Bank of Washington. in: ders. (Hrsg.) U.S. Private and Government Investment Abroad. Eugene, Oregon 1962, S. 469 und S. 471.

Tabelle II, 6

Verteilung der Netto-Hilfezusagen der US AID und ihrer Vorgängerorganisationen nach Hilfeprogrammen und Regionen von 1949-1967

regionale Verteilung Hilfe- programme	Naher Osten		Latein Amerika		Ost Asien		Afrika		Europa		regional nicht aufgeteilt		Zusagen nach Hilfeprogrammen		Auszahlungen nach Hilfeprogrammen		Auszahlungen in % der Zusage
	absolut Mio. US\$	%	absolut Mio. US\$	%	absolut Mio. US\$	%	absolut Mio. US\$	%	absolut Mio. US\$	%	absolut Mio. US\$	%	Mio. US\$	In %	Mio. US\$	In %	
Development Loans	4.976	49	2.512	60	585	6	599	29	136	1	73	-	8.815	20	5.930		67
Technical Cooperation																	
Development Grants 1)	733	7	800	19	481	5	609	30	88	0,5	427	14	3.138	7	3.016		96
Defense Support 2)																	
Supporting Assistance	4.262	42	375	9	8.381	83	569	28	14.888	98	52	2	28.527	63	27.621		97
Contingency Fund	261	2	375	9	375	4	94	5	41	-	128	4	1.274	3	1.197		94
other, including international organizations	-		110	3	253	2	165	8	76	0,5	2.464	80	3.068	7	2.924		95
Summen, regional	10.232	100	4.172	100	10.075	100	2.036	100	15.229	100	3.078	100	44.822	100	40.688		91
Anteil der Regionen an Gesamtzusagen in %	23		9		22,5		4,5		34		7		100				

1) Technical Cooperation bis 1961, danach Technical Cooperation und Development Grants

2) Defense Support bis 1961, danach Supporting Assistance

3) darin enthalten ein Teil der Verwaltungskosten

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus: AID, FY 1967, Operations Report, Data as of June 30, 1967; Washington DC, 1967, S. 67 und 68.

Tabelle II, 7

Anteil der Projektbindung bei zugesagten Development Loans und Supporting Assistance von 1962-1967 in Mio. US\$

	<u>Development Loans</u>			<u>Supporting Assistance</u>			
	absolut	davon projekt- gebunden	%	absolut	davon projekt- gebunden	%	
1962 ¹⁾	950	543	57	470	94	20	S.23
1963	1.288	756	59	431	58	13	S.27
1964	1.314	735	56	360	52	14	S.30
1965	1.162	492	42	438	66	15	S.24
1966	1.232	410	33	695	123	18	S.25
1967	1.108	501	45	709	396 ²⁾	56	S.22
	7.054	3.437	49	3.103	789	25	

1) 480,5 Mio. US\$ cash transfers nicht berücksichtigt, da diese nicht auf Hilfeprogramme verteilt sind.

2) Davon entfallen 390 Mio. US\$ auf Ostasien und davon wiederum 326 Mio. US\$ allein auf Vietnam.

Quellen: Zusammengestellt nach: US AID, Operations Reports, jeweils vom 30. Juni. Seitenzahl s. Tabelle.

Tabelle II, 8

Verteilung der Hilfezusagen der US AID auf Programmhilfe und Projekthilfe*
für die Finanzjahre 1962-1967 nach Regionen

Finanz- jahr	alle Regionen			Nahe Osten u. Süd Asien			Latein Amerika			Ost Asien			Afrika			
	Program- und Pro- jekt-hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe in %	Program- und Pro- jekt-hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe in %	Program- und Pro- jekt-hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe in %	Program- und Pro- jekt-hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe in %	Program- und Pro- jekt-hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe Mio. US\$	Projekt- hilfe in %	
1962	2.174	911	42	1.073	476	44	464	139	30	396	123	31	241	173	72	S. 23-25
1963	2.134	1.094	51	942	433	46	539	351	65	437	153	35	216	157	73	S. 27-29
1964	2.019	1.042	52	843	350	42	623	442	71	351	107	31	202	143	71	S. 30-31
1965	1.867	788	42	692	229	33	571	265	50	448	161	36	156	113	73	S. 24-25
1966	2.332	773	33	659	118	18	672	264	42	841	246	29	160	125	78	S. 25-27
1967	2.108	1.159	55	572	191	33	572	320	56	762	498	65	202	150	74	S. 22-25
Summen	12.634	5.767	46	4.781	1.797	37	3.441	1.821	53	3.235	1.288	40	1.177	861	73	

* Gesamte Hilfezusagen der US AID abzüglich der Beiträge zu internationalen Organisationen und Verwaltungsausgaben sowie abzüglich der regional nicht aufgeteilten Zusagen.

Quellen: Errechnet nach: Agency for International Development, Operations Reports, jeweils vom 30. Juni, Seitenangaben s. Tabelle.

Tabelle II, 9

Verteilung der projektgebundenen Hilfezusagen der US AID auf "self-liquidating", "bedingt self-liquidating" und "non self-liquidating" Projekte nach Regionen von 1962-1967*

Regionen Jahre u. Investitions- bereiche	Nahe Osten u. Süd Asien		Latein Amerika		Ost Asien		Afrika		Projektgrup- pen total		
	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	
1962											S. 26-30
Bereich 1	274,3	64	55,2	44	60,7	50	91,5	56	481,7	57	
Bereich 2	61,3	14	4,3	3	8,4	7	12,7	8	86,7	10	
Bereich 3	93,9	22	65,8	53	53,1	43	59,5	36	272,3	33	
Zwischen- summe	429,5	100	125,3	100	122,2	100	163,7	100	840,7	100	
1963											S. 44
Bereich 1	319,5	77	166,6	52	62,1	47	58,0	39	606,2	60	
Bereich 2	33,9	8	38,6	12	13,5	10	6,6	4	92,6	9	
Bereich 3	63,3	15	115,7	36	56,4	43	84,0	57	319,4	31	
Zwischen- summe	416,7	100	320,9	100	132,0	100	148,6	100	1.018,2	100	
1964											S. 40
Bereich 1	109,5	33	169,7	42	5,3	8	31,8	25	316,3	34	
Bereich 2	136,6	41	121,3	30	25,0	35	37,9	29	320,8	34	
Bereich 3	86,9	26	116,5	28	39,9	57	59,5	46	302,8	32	
Zwischen- summe	333,0	100	407,5	100	70,2	100	129,2	100	939,9	100	
1965											S. 42
Bereich 1	47,2	22	130,1	49	58,4	48	27,8	26	263,5	37	
Bereich 2	127,7	60	75,5	28	15,4	13	17,7	17	236,3	33	
Bereich 3	39,2	18	61,6	23	48,9	39	60,1	57	209,8	30	
Zwischen- summe	214,1	100	267,2	100	122,7	100	105,6	100	709,6	100	
1966											S. 31
Bereich 1	37,7	35	125,5	48	50,1	27	42,4	35	255,7	38	
Bereich 2	36,1	34	53,5	21	43,8	24	32,1	27	165,5	25	
Bereich 3	33,7	31	81,5	31	92,1	49	46,4	38	253,7	37	
Zwischen- summe	107,5	100	260,5	100	186,0	100	120,9	100	674,9	100	
1967											S. 29
Bereich 1	81,3	47	109,4	38	95,3	32	39,2	30	325,2	36	
Bereich 2	36,0	21	72,8	25	79,9	26	21,4	16	210,1	23	
Bereich 3	56,3	32	105,2	37	127,6	42	72,2	54	361,3	41	
Zwischen- summe	173,6	100	287,4	100	302,8	100	132,8	100	896,6	100	
1962-1967											
Bereich 1	869,5	52	756,5	45	331,9	35	290,7	36	2.248,6	44	
Bereich 2	431,6	26	366,0	22	186,0	20	128,4	16	1.112,0	22	
Bereich 3	373,3	22	546,3	33	418,0	45	381,7	48	1.719,3	34	
Gesamt	1.674,4	100	1.668,8	100	935,9	100	800,8	100	5.079,9	100	

Zusammenfassung von Tabelle II, 9

Verteilung der projektgebundenen Hilfezusagen der US AID auf "self-liquidating", "bedingt self-liquidating" und "non self-liquidating" Projekte nach Regionen von 1962-1967*

Regionen Investitions- bereiche	Naher Osten u. Süd Asien		Latein Amerika		Ost Asien		Afrika		Projektgrup- pen total	
	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%
Bereich 1	869,5	52	756,5	45	331,9	35	290,7	36	2.248,6	44
Bereich 2	431,6	26	366,0	22	186,0	20	120,4	16	1.112,0	22
Bereich 3	373,3	22	546,3	33	418,0	45	381,7	40	1.719,3	34
Gesamt	1.674,4	100	1.668,8	100	935,9	100	800,8	100	5.079,9	100

* Die regional nicht aufgeteilten projektgebundenen Zusagen sowie die Zusagen für die allgemeinen Kategorien "general and miscellaneous" und "technical support" sind nicht berücksichtigt. Daher ergeben sich die Differenzen zu den Projektzusagen in Tab. II, 8

In den drei Bereichen sind die folgenden Verwendungen angegeben:

Bereich 1: food and agriculture, industry and mining, housing, private enterprise promotion.

Bereich 2: power, 50 % von transportation.

Bereich 3: 50 % von transportation, labor, health and sanitation, education, public safety, public administration, community development and social welfare

Quellen: berechnet nach: Agency for International Development, Operations Reports, jeweils vom 30. Juni, Washington DC, Seitenangaben s. Tabelle.

1) Marktpreise

Quellen: Agency for International Development; Operations Reports, Data as of June 30, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, Washington DC. Seiten: 1963 - S. 84, 1964 - S. 108, 1965 - S. 92, 1966 - S. 86 und 1967 - S. 100.

Tabelle II, 11

Übersicht über Bestand und laufende Entwicklung aller Gegenwertmittel der USA von 1962-1967 in Mio. US\$ *

Finanzjahre	Bestand am Beginn des Finanzjahres	Zugänge während des Finanzjahres	Abflüsse während des Finanzjahres	Bestand am Ende 1) des Finanzjahres	Quelle: AID Operations Report jeweils v. 30.6.
1962	1.420	1.880	1.577	1.723	S. 100
1963	1.690	1.545	1.474	1.761	S. 115
1964	1.599	1.383	1.494	1.488	S. 101
1965	1.383	1.645	1.512	1.516	S. 83
1966	1.464	1.485	1.413	1.536	S. 120
1967	1.154	1.213	1.456	911	S. 143

* Hier sind sowohl "Counterpart Funds" wie auch "US-owned local currencies" erfasst. Ursprung der Gegenwertmittel sind vor allem PL 480 Titel I und andere "foreign currency" Programme.

1) Der Bestand am Ende eines Finanzjahres stimmt nicht mit dem Bestand am Beginn des nächsten Finanzjahres überein. Das ist in der Hauptsache auf Wertberichtigung aufgrund von Wechselkursänderungen zurückzuführen.

Quellen: Agency for International Development, Operations Report FY 1962-1967; Data as of June 30, Seiten 8. Tabelle

Tabelle II, 12

Verwendung von Gegenwertmitteln unter Verwaltung der US AID in den Empfängerländern nach Einsatzbereichen von 1962 - 1967

Finanzjahre	Gegenwertmittel zum Einsatz im Empfängerland	in Bereich (1)		in Bereich (2)		in Bereich (3)		Militärzwecke		allgemeine Verwendung und Verschiedenes		Quelle: Aid Operations Report
		Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	
1962	1.519	411	27	57	4	231	15	465	31	355	23	S. 100
1963	1.426	372	26	59	4	343	24	306	22	346	24	S. 115
1964	1.478	483	33	25	2	354	23	247	17	369	25	S. 101
1965	1.506	565	38	37	2	304	20	236	16	364	24	S. 83
1966	1.408	420	30	30	2	310	22	283	20	365	26	S. 120
1967	1.457	523	36	24	2	325	22	304	21	281	19	S. 143
Summen	8.794	2.774	31	232	3	1.867	21	1.841	21	2.080	24	

Bereich (1): (self-liquidating): Food and Agriculture, Industry and Mining, Housing (ab 1966), Private Enterprise Promotion (ab 1966)

Bereich (2): (bedingt self-liquidating): 50 % von Transportation

Bereich (3): (nicht self-liquidating): 50 % von Transportation, Labor, Health and Sanitation, Education, Public Administration, Community Development and Housing, Public Safety

* Die Gegenwertmittel zur Verwendung im Empfängerland stimmen nicht mit den in Tabelle II, 10 ausgewiesenen überein. Die Differenz besteht im wesentlichen aus Gegenwertmitteln, die für Zwecke der USA eingesetzt wurden.

Quellen: Agency for International Development, Operations Report, FY 1962-FY 1967; Data as of June 30. Seiten s. Tabelle.

Tabelle II, 13

Verwendung der Gegenwertmittel unter Verwaltung der US AID in den Empfängerländern nach Einsatzbereichen und Regionen von 1964 - 1967

Region	Gegenwertmittel zum Einsatz im Empfängerland		Gegenwertmittel in Bereich (1)		Gegenwertmittel in Bereich (2)		Gegenwertmittel in Bereich (3)		Gegenwertmittel für militärische Zwecke		allgemeine Verwendung u. Verschiedenes	
	Mio. US\$	Anteil d. Landes %	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%
Naher Osten u. Süd Asien	2.984	53	1.497	49	30	1	913	32	24	1	520	17
Latein Amerika	652	12	210	32	37	6	156	24	-	-	249	38
Ost Asien	1.679	30	64	4	19	1	108	6	1.033	62	455	27
Afrika	273	5	59	22	11	4	58	21	14	5	131	48
Summen	5.588	100	1.830	33	97	2	1.235	22	1.071	19	1.355	24

Bereich (1): (self-liquidating): Food and Agriculture, Industry and Mining, Housing (ab 1966), Private Enterprise Promotion (ab 1966)

Bereich (2): (bedingt self-liquidating): 50 % von Transportation

Bereich (3): (nicht self-liquidating): 50 % von Transportation, Labor, Health and Sanitation, Education, Public Administration, Community Development and Housing, Public Safety

Quellen: Agency for International Development, Operations Reports, Data as of June 30, 1964, 1965, 1966, 1967, Washington DC, Seiten: 1964 - S. 104, 1965 - S. 86 f., 1966 - S. 123 f., 1967 - S. 146 f.

Tabelle II, 14

Aufteilung der Kapitalhilfefuzusagen der BRD von 1960-1967 auf projektgebundene und nicht projektgebundene Zusagen nach Kontinenten in Mio. DM

Kontinente	Kapitalhilfefuzusagen		projektgebundene Kapitalhilfefuzusagen		nicht projektgebundene Kapitalhilfefuzusagen	
	absolut	%	absolut	in % des Kontinents	absolut	in % des Kontinents
Europa	1.474,3	15	1.112,9	76	361,4	24
Asien	5.571,3	57	3.257,9	58	2.313,4	42
Afrika	1.747,9	18	1.673,9	96	74,0	4
Latein Amerika	970,5	10	642,4	66	328,1	34
Summen	9.764,0 ¹⁾	100	6.687,1	69	3.076,9	31

1) Die Summe der Kapitalhilfefuzusagen differiert im Vergleich zu der in Tabelle II, 15 um 15,3 Mio. DM. Die Differenz setzt sich zusammen aus 2,9 Mio. DM bei den projektgebundenen Zusagen (s. Fußnote 2 in Tabelle II, 15) und 12,4 Mio. DM bei den nicht projektgebundenen Zusagen, über die in den KfW-Berichten kein Aufschluß gegeben ist, an welche Länder diese Kredite gegangen sind.

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau; Jahresberichte XII, 1960 bis XIX, 1967. Seitenangaben in Tabelle II, 15.

Folgende Länder haben von 1960-1967 nicht projektgebundene Kapitalhilfe erhalten:

Europa:

Türkei

Asien:

Indien, Pakistan, Süd-Vietnam, Afghanistan, Israel, Korea, Ceylon, Indonesien

Afrika:

Guinea, Togo, Republik Kongo, Ghana, Marokko

Latein Amerika: Argentinien, Brasilien, Chile

Aufteilung der öffentlichen Kapitalhilfefuzungen der BRD von 1960-1967 auf projektgebundene und nicht projektgebundene Hilfe. Aufteilung der projektgebundenen Hilfe auf "self-liquidating", "bedingt self-liquidating" und "nicht self-liquidating" Projekte in Mio. DM und Prozent

Jahr	Kapital- hilfe		davon nicht projekt- gebunden		projekt- gebunden		self-liquidating Projekte (Bereich 1)		bedingt self- liquidating Pro- jekte (Bereich 2)		nicht self- liquidating Pro- jekte (Bereich 3)		Quellen: Jahres- berichte der KfW
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
1960	765,5	53	402,2	53	363,3	47	241,4	66	121,9	34	-	-	S. 56-58
1961	1.235,3	67	831,4	67	403,9 (388,6)	33	245,0	63	20,0	5	123,6	32	S. 48-51
1962	1.264,7	25	319,0	25	945,7	75	205,2	22	353,5	37	387,0	41	S. 50-55
1963	1.858,4	16	289,4	16	1.569,0 (1.551,5)	84	769,3	49	548,7	36	233,5	15	S. 55-63
1964	923,5	13	119,0	13	804,5 (834,4)	87	306,3	37	375,0	45	153,1	18	S. 50-66
1965	1.179,1	21	244,8	21	934,3	79	462,1	50	266,3	28	205,9	22	S. 68-79
1966	1.312,4	22	294,5	22	1.017,9	78	282,3	28	472,4	46	263,2	26	S. 73-85
1967	1.240,4	47	589,0	47	651,4	53	293,9	45	278,2	43	79,3	12	S. 82-92
gesamt	9.779,3	31	3.089,3	31	6.690,0 (6.687,1)	69	2.805,5	42	2.436,0	36	1.445,6	22	

1) Davon 598,4 Mio. DM für Indien, von denen 270 Mio. DM für Nettoinvestitionen im Infrastrukturbereich bestimmt sind (s. Kreditanstalt für Wiederaufbau; Jahresbericht XIII, 1961, S. 50). Der Kredit wird als nicht projektgebunden ausgewiesen, weil vom Prinzip der Projektpräsentation abgesehen wurde.

2) Die Angaben in Klammern in der Spalte der projektgebundenen Kapitalhilfefuzungen für 1961, 1963 und 1964 und in der Gesamtsumme stellen die Summe der addierten Einzelprojekte dar, die in diesen Jahren - und dementsprechend auch in der Endsumme - von den Gesamtsummen, wie sie von der KfW angegeben wurden, abweichen. Die Reihenadditionen der nachfolgenden Spalten ergeben aber die in Klammern angegebenen Beträge. Die prozentualen Anteile beziehen sich ebenfalls auf diese in Klammern stehenden Beträge.

3) 65,4 Mio. DM 1963 und 183,6 Mio. DM 1965 sind Kreditprolongationen für Indien (Rourkela), die von der KfW als projektgebundene Kredite ausgewiesen werden (s. KfW-Berichte 1963, S. 57 und 1965, S. 70).

Quellen: Kreditanstalt für Wiederaufbau; Jahresberichte, a.a.O., Seitenangaben s. Tabelle.

Tabelle II, 16

Verteilung der projektgebundenen Kapitalhilfeszusagen der BRD auf "self-liquidating", "bedingt self-liquidating" und "nicht self-liquidating" Projekte nach Kontinenten von 1960-1967 in Mio. DM

Projektart	Kontinente	Europa		Asien		Afrika		Latein Amerika		gesamte projektgebundene Kapitalhilfe nach Projektarten, absolut
		absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
self-liquidating		438,5	39	1.587,7	49	407,1	24	372,2	50	2.805,5
bedingt self-liquidating		232,0	21	1.492,0	46	555,0	33	157,0	24	2.436,0
nicht self-liquidating		442,4	40	178,2	5	711,8	43	113,2	18	1.445,6
Summe		1.112,9	100	3.257,9	100	1.673,9	100	642,4	100	6.687,1

Quellen: Kreditanstalt für Wiederaufbau, Jahresberichte, a.a.O., Seitenangaben s. Tabelle II, 15.

Tabelle II, 17

Öffentliche Hilfe Großbritanniens von 1962-1966, aufgeteilt nach Krediten, nicht rückzahlbaren Zuschüssen und Beiträgen zu internationalen Organisationen (Brutto-Auszahlungen) *

Jahre	Öffentliche Hilfe, gesamt		davon Kredite		Zuschüsse, nicht rückzahlbar		technische Hilfe, nicht rückzahlbar		Beiträge zu internationalen Organisationen	
	Mio. £	%	Mio. £	%	Mio. £	%	Mio. £	%	Mio. £	%
1962	163,6		71,4	44	56,5	34	21,5	13	14,2	9
1963	163,4		72,7	45	51,4	31	23,6	14	15,7	10
1964	193,1		94,2	49	57,9	30	25,3	13	15,7	8
1965	195,7		84,1	43	61,3	31	31,7	16	18,6	10
1966	209,1		101,6	49	56,6	27	31,1	15	19,8	9
1962-1966 Summe	924,9		424,0	46	283,7	31	133,2	14	84,0	9

* Im Gegensatz zu den USA und der BRD berichtet das Ministry of Overseas Development weit ausführlicher über die Auszahlungen als über die Zusagen. Aus diesem Grunde beziehen sich diese und die folgenden Zusammenstellungen über die britischen Hilfeleistungen auf Auszahlungen.

Quelle: Zusammengestellt nach: Ministry of Overseas Development; British Aid, Statistics of Official Economic Aid to Developing Countries, London 1967, S. 7.

Tabelle II, 18

Verteilung der bilateralen öffentlichen Hilfe Großbritannien auf Commonwealth- und andere Empfängerländer nach Hilfearten. Bruttoauszahlungen 1965-1966

Hilfeart	1965				1966					
	alle Empfängerländer		Commonwealth-länder		andere Länder		alle Empfängerländer		Commonwealth-länder	
	Mio. £	%	Mio. £	%	Mio. £	%	Mio. £	%	Mio. £	%
Kredite	84,1	47	71,8	46	12,3	60	101,6	54	85,6	52
nicht rückzahlbare Zuschüsse	61,3	35	55,9	36	5,4	27	56,6	30	51,9	31
technische Hilfe	31,7	18	29,0	18	2,7	13	31,1	16	20,0	17
Gesamthilfe	177,1 *	100	156,7	100	20,4	100	189,3 *	100	165,5	100
Gesamthilfe nach Commonwealth- und anderen Ländern in %	100		88,5		11,5		100		87,4	
									12,6	

* Die Gesamtauszahlungen differieren gegenüber Tabelle II, 17 um den Betrag der multilateralen Leistungen. Dementsprechend ergeben sich andere Ergebnisse bei der Aufteilung der Gesamthilfe nach Hilfearten.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet nach: Ministry of Overseas Development; British Aid, a.a.O., S.30 f.

Tabelle II, 19

Verteilung der öffentlichen bilateralen Hilfe Großbritanniens auf Regionen nach Hilfearten.
Bruttoauszahlungen 1965 und 1966

Region	gesamte Hilfe		Kredite		Zuschüsse, nicht rückzahlbar		technische Hilfe	
	Mio. £	Anteil der Region in %	Mio. £	%	Mio. £	%	Mio. £	%
Europa und Mittlerer Osten	57,8	16	18,1	31	36,7	64	3,0	5
Afrika	146,6	41	58,3	40	49,2	34	39,1	26
Zentral- und Südamerika	29,4	8	14,1	48	11,3	38	4,0	14
Asien	119,5	33	95,1	79	15,4	13	9,0	8
Ozeanien	7,2	2	0,1	1	5,2	72	1,9	27
Summe	360,5 *	100	185,7	51	117,8	33	57,0	16

* Die Gesamtsumme differiert gegenüber den Auszahlungen für 1965 und 1966 in Tabelle II, 17 um den Betrag der multilateralen Hilfe und um knapp 6 Mio. £ technische Hilfe, die als unverteilt ausgewiesen ist. Dementsprechend ändern sich auch die Anteile der Hilfearten an der Gesamthilfe gegenüber Tabelle II, 17.

Quelle: Zusammengestellt und errechnet nach: Ministry of Overseas Development; British Aid, a.a.O., S. 24-31.

Tabelle II, 20

Verteilung der öffentlichen bilateralen Hilfe¹⁾ Großbritanniens nach den Einsatzbereichen: "self-liquidating", "bedingt self-liquidating" und "nicht self-liquidating". Auszahlungen von 1964-1966

Mittelverwendung	Kredite Mio. £	nicht rückzahlbare Zuschüsse Mio. £	Kredite und Zuschüsse Mio. £	prozentualer Anteil
Gesamte "Financial Aid"	280,3	175,6	455,9	100
davon nicht projektgebunden	170,2	101,2	271,4	59
davon projektgebunden	110,1	74,4	184,5	41
projektgebundene Hilfe in:				
Bereich (1): self-liquidating	26,5	6,9	33,4	19
Bereich (2): bedingt self-liquidating	26,7	9,8	36,5	21
Bereich (3): nicht self-liquidating	5,5	15,5	21,0	11
Mehrbereichsprojekte	2,0	9,9	11,9	7
nicht zugeordnet	45,4	32,3	77,7	42

Bereich (1): Agriculture, Forestry, Fisheries und Industry
 Bereich (2): Transport/Communication und Energy Resources
 Bereich (3): Health, Education, other

1) ohne technische Hilfe, multilaterale Beiträge und Investitionen der Commonwealth Development Corporation

Quelle: Zusammengestellt und errechnet nach: Ministry of Overseas Development; British Aid, a.a.O., S.20.

LITERATURVERZEICHNIS

- Adler, John H.: Absorbitive Capacity: The Concept and its Determinants, Washington DC 1965
- Agency for International Development: FY 1962-67, Operations Reports, Data as of June 30, 1962-1967, Washington DC 1963-1968
- Dies.: Proposed Foreign Aid Program, FY 1968. Summary Presentation to the Congress, Washington DC 1967
- Agency for International Development, Statistics and Reports Division: AID Projects Active in Financial Year 1963, by Country and Field of Activity, o.O. und o.J.
- Dies.: Project Commitments in FY 1964, o.O. 1965
- Akhtar, S.M.: Economics of Pakistan, Vol. II, Lahore 1961
- Allen, William R.: Domestic Investment, the Foreign Trade Balance and the World Bank, in: Kyklos, Vol. XV, 1962, S. 353-371
- Andrus, J.R. und Mohammed, Azizali F.: Trade, Finance, and Development in Pakistan, Karachi-Lahore-Dacca 1966
- Ardant, Gabriel: A Plan for Full Employment in the Developing Economies, in: International Labour Review, Vol. 88, 1963, Teil I, S. 15-51
- Arnold, Harry John H.: Aid for Development; A Political and Economic Study, London 1966
- Asher, Robert E.: Grants, Loans, and Local Currencies. Their Role in Foreign Aid, Washington DC 1961
- Balassa, Bela: The Capital Needs of the Developing Countries, in: Kyklos, Vol. 17, 1964, S. 197-205
- The Bank of Afghanistan, Research Department: Afghan Financial Statistics, No. 45, Kabul, Juli 1968

- Baumberger, Heinz B.: Möglichkeiten eines inflationsfreien Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern, Zürich - St. Gallen 1968
- Behrendt, R.F.: Vorstellungen über die Entwicklungshilfe aus der Sicht der Geberländer, in: Hans Besters und Ernst E. Boesch (Hrsg.), Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Stuttgart - Berlin - Mainz 1966
- Berliner, Joseph S.: Soviet Economic Aid, New York 1958
- Besters, Hans und Boesch, Ernst E.: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Stuttgart - Berlin - Mainz 1966 (zitiert als: Handbuch der Entwicklungspolitik)
- Besters, Hans: Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 243-304
- Billerbeck, Klaus: Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials in Asien und Afrika, Hamburg 1961
- Bird, Richard M.: The Influence of Foreign Aid on Local Expenditure, in: Social and Economic Studies, Vol. XVI, 1967, S. 206-210
- Blitz, Rudolph C.: Maintenance Costs and Economic Development, in: The Journal of Political Economy, Vol. 67, 1959, S. 560-570
- Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1968 Einzelplan 23
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Bundesgesetzblatt, Teil II, Jg. 1952, 1956 und 1960, Bonn
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1965, o.O. 1966
- Dass.: Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1966, Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1967, Bonn 1967

- Dass.: Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1967, Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1968, Bonn 1968
- Cairncross, Alec: The IBRD. Essays in International Finance, No. 33, Princeton, March 1959
- Chenery, Hollis B.: The Effects of Resources on Economic Growth, in: K. Berril (Hrsg.), Economic Development with Special Reference to East Asia, New York 1966, S. 19-52
- Ders.: Foreign Assistance and Economic Development, in: John H. Adler (Hrsg.), Capital Movements and Economic Development, New York 1967, S. 268-292
- Chenery, Hollis B. und Strout, Alan M.: Foreign Assistance and Economic Development, in: American Economic Review, Vol. 56, 1966, S. 679-733
- The Clay Committee Report: The Future Conduct of Foreign Assistance Programs, in: Gustav Ranis (Hrsg.), The United States and the Developing Economies, New York 1964, S. 71-79
- Cleveland, Harlan: The Convalescence of Foreign Aid, in: American Economic Review, Vol. 49, 1959, Supplement, S. 216-250
- Clifford, Juliet: The Tying of Aid and the Problem of "Local Costs", in: The Journal of Development Studies, Vol. II, 1965, S. 153-173
- Commonwealth Economic Committee: Commonwealth Development and its Financing, 3. Pakistan, London 1961
- Cooper, R.N.: External Assistance and the Balance of Payments of Donor Countries, in: United Nations (Hrsg.), Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March - 16 June 1964, Vol. V: Financing and Invisible Institutional Arrangements, New York 1964, S. 360-373

- Davis, John H.: Agricultural Surpluses and Foreign Aid, in: American Economic Review, Vol. 49, 1959, Supplement, S. 232-241
- Ders.: Surplus Disposal as a Tool for World Development - Objectives and Accomplishments, in: Journal of Farm Economics, Vol. XL, 1958, Proceedings, S. 1484-1496
- Dean, Joel: Measuring the Productivity of Capital, in: Harvard Business Review, Vol. 32, 1954, No. 1, S. 120-130
- Dittmar, Manfred: Inflation in Entwicklungsländern als strukturbedingtes Problem, Berlin 1966
- Donner, Otto: Zum Unbehagen über die Entwicklungshilfe, Sonderschrift des IFO-Institutes für Wirtschaftsforschung, Nr. 32, Berlin - München 1962
- Dürr, Ernst: Methodische und politische Probleme der Berechnung des Entwicklungshilfebedarfs, in: Ordo, Bd. XVIII, 1967, S. 207-250
- Ehrlicher, Werner: Finanzierung des Wachstums in den Entwicklungsländern, in: H. Sieber (Hrsg.), Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik. Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 21, Berlin 1963, S. 101-120
- Engler, Klaus: Richtlinien für die staatliche Kapitalhilfe an Entwicklungsländer, Köln - Opladen 1965
- Ezekiel, Mordecai: Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Developed Economies and Foreign Competitors: The International Perspective, in: Journal of Farm Economics, Vol. XLII, 1960, Proceedings, S. 1063-1077
- Food and Agricultural Organization of the United Nations: Uses of Agricultural Surpluses to Finance Economic Development in Underdeveloped Countries. A Pilot Study in India, Commodity Policy Studies No. 6, Rome 1955
- Food for Peace 1964: Annual Report on Public Law 480, Washington DC 1965
- Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, Nr. 189 vom 17.8.1963, Nr. 75 vom 30.3.1966 und 5. und 16.3.1968

- Friedman, Wolfgang G.;
Kalmanoff, George und
Meagher, Robert F.: International Financial Aid,
New York - London 1966
- Furth, J. Herbert: Theorie und Politik der wirtschaftli-
chen Auslandshilfe, in:
Handbuch der Finanzwissenschaft, 2.
Aufl., Bd. IV,
Tübingen 1965, S. 157-183
- Gäfigen, Gérard: Einordnung der Entwicklungshilfe in die
Politik der Geberländer, in:
Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O.,
Sp. 834-859
- Geis, Heinz-Günter: Die Geld- und Banksysteme der Staaten
Westafrikas,
München 1967
- Ghaussy, A. Ghanie: Kapitalbildung, in:
Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O.,
Sp. 1285-1288
- Goldman, Marshall I.: Soviet Foreign Aid,
New York - Washington - London 1967
- Government of India,
Planning Commission: Review of the First Five Year Plan,
New Delhi 1957
- Dies.: Approach to the Second Five Year Plan,
Delhi 1957
- Dies.: Third Five Year Plan, o.O., O.J.
- Dies.: Fourth Five Year Plan, A Draft Outline,
o.O., o.J.
- Government of Pakistan,
Planning Commission: First Five Year Plan, Preliminary Evalu-
ation Report, o.O., 1960
- Dies.: The Second Five Year Plan (1960-1965),
Karachi 1960
- Guth, Wilfried: Finanzielle Probleme der Entwick-
lungshilfe. Referat, gehalten auf der wirt-
schaftswissenschaftlichen Tagung 1964
der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften in Travemünde am
24.9.1964, in:
Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presse-
artikeln, No. 66 vom 9.10.1964, S. 1-7
- Ders.: Der Kapitalexport in unterentwickelte
Länder,
Basel - Tübingen 1957
- Haberler, Gottfried: International Trade and Economic Devel-
opment, Cairo 1959

- Hachmeier, Werner: HWWA - Studien zur Exportförderung:
USA, Hamburg 1968
- Halm, George N.: Geld, Außenhandel und Beschäftigung,
4. Aufl., Berlin 1966
- Handelsblatt, Deutsche Wirtschaftszeitung, Vereinigt
mit Deutsche Zeitung, vom 28.6.1966
- Hankel, Wilhelm: Die deutsche Entwicklungshilfe, in:
Handbuch der Finanzwissenschaft,
2. Aufl., Band IV,
Tübingen 1965, S. 249-272
- Ders.: Erfahrungen mit der deutschen Kapital-
hilfe, Hamburg 1967
- Hankel, Wilhlem und
Lukac, Alfred: Grenzen und Möglichkeiten der Entwick-
lungsfinanzierung, in:
Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen,
Bd. 15, 1962, 2. Halbjahr, S. 965-969
- Havemann, Hans A. und
Kraus, Willy (Hrsg.): Handbuch der Entwicklungshilfe, Lose-
blattsammlung, Baden-Baden
(im folgenden zitiert als: Handbuch der
Entwicklungshilfe)
- Hayter, Teresa: French Aid, London 1966
- Hicks, Ursula K.: Development Finance, Planning and Con-
trol, Oxford 1965
- Hicks, W. Whitney: Estimating the Foreign Exchange Costs of
Untied Aid, in:
Southern Economic Journal, Vol. XXX, 1963/
64, S. 168-174
- Higgins, Benjamin: Financing Accelerated Growth, in:
Alan T. Peacock and Gerald Hauser (Hrsg.),
Government Finance and Economic Develop-
ment. Papers and Proceedings of the 3rd
Study Conference on Problems of Economic
Development, organized by the Develop-
ment Department of OECD,
Athens, 12th - 20th Dec. 1963,
Paris o.J., S. 17-46
- Ders.: United Nations and US Foreign Economic
Policy, Homewood/I 11. 1962
- Hirschman, Albert O.: Development Projects Observed,
Washington DC 1967
- Ders.: The Strategy of Economic Development,
11. Aufl.,
New Haven - London 1967

- Hofman, Paul G.: One Hundred Countries, One and One Quarter Billion People, How to Speed Their Economic Growth and Ours in the 1960's, Washington DC 1960
- Horowitz, D.: Inflationskontrolle bei schnellem wirtschaftlichen Wachstum, in: Bruno Fritsch (Hrsg.), Entwicklungsländer, Köln - Berlin 1968, S. 302-313
- Huehne, Lothar H.: Trends in der Entwicklungshilfe der amerikanischen und internationalen Finanzinstitutionen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 120, 1964, S. 526-535
- International Bank for Reconstruction and Development: Annual Reports (Jahresberichte), Washington
- Dies.: Die Weltbank, IFC und IDA, Arbeitsgrundsätze und Geschäftstätigkeit, Frankfurt 1963
- Internationale Finanz Corporation: Jahresbericht 1966/67, o.O. und o.J.
- International Monetary Fund: International Financial Statistics, Vol. 21, Jan. 1968
- Kahn, Alfred E.: Agricultural Aid and Economic Development: The Case of Israel, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVI, S. 568-591
- Ders.: Investment Criteria in Development Programs, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXV, 1951, S. 38-61
- Kennedy, John F.: Foreign Aid, 1961, in: Robert A. Goldwin (Hrsg.), Why Foreign Aid?, 2. Aufl., Chicago 1965, S. 1-9
- Ders.: Foreign Aid, 1963, in: Robert A. Goldwin (Hrsg.), Why Foreign Aid?, a.a.O., S. 131-140
- Kepper, Georg: Zahlungsbilanz, in: Enzyklopädisches Lexikon für das Geld- und Börsenwesen, 3. Aufl., Band II, Frankfurt 1967/68, S. 1849-1861
- Khatkhate, Deena R.: Money Supply Impact of National Currency Counterpart of Foreign Aid: an Indian Case, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 45, 1963, S. 78-83

- Khatkhate, Deena R.: Some Notes on the Real Effects of Foreign Surplus Disposal in Underdeveloped Economies, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVI, 1962, S. 186-196
- Kindleberger, Charles P.: Economic Development, New York - London - Toronto 1958
- Ders.: International Economics 3. Aufl., Homewood/Ill. 1963
- Kirdar, Unar: The Structure of United Nations Economic Aid to Underdeveloped Countries, The Hague 1966
- Kitamura, Hiroshi: Trade and Capital Needs of Developing Countries and Foreign Assistance, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 97, 1966, S. 303-324
- Knusel, Jack C.: West German Aid to Developing Nations, New York - Washington - London 1968
- Köllner, Lutz: Grundfragen der Finanzpolitik in Entwicklungsländern, in: Bruno Fritsch (Hrsg.), Entwicklungsländer, a.a.O., S. 272-301
- Ders.: Probleme der Inflation in Entwicklungsländern, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 81. Jg., 1961, II. Halbband, S. 565-573
- Ders.: Zinshöhe und Kapitalexport in Entwicklungsländern, in: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 7. Jg., 1961, S. 373-382
- König, Norbert: Probleme der Kapitalbildung in Entwicklungsländern. Das thailändische Beispiel, Berlin 1963
- Kraus, Wilhelm: Entwicklung der Wirtschaft, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 451-538
- Kraus, Wilhlem und Cremer, Hans-Diedrich: Bevölkerungswachstum, Nahrungsmittelversorgung und wirtschaftliche Entwicklung, in: Peter von Blanckenburg und Hans-Diedrich Cremer (Hrsg.), Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern, Bd. 1: Die Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Entwicklung; Ernährungsverhältnisse, Stuttgart 1967, S. 1-32

- Kreditanstalt für Wiederaufbau: Jahresberichte, Frankfurt
- Kruse, Alfred: Außenwirtschaft. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, 2. Auflage, Berlin 1965
- Lachman, Alexis E.: The Local Currency Proceeds of Foreign Aid, Paris (OECD) 1968
- Lewis, W. Arthur: Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, in: Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. XXII, 1954, S. 139-191
- Ders.: The Theory of Economic Growth, 7. Aufl., London 1963
- Little, I.M.D. und Clifford, J.M.: International Aid, London 1965
- Logue, Ruth: Institutionen der wirtschaftlichen Auslandshilfe, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Band IV, Tübingen 1965, S. 184-203
- Lorenz, D.: Zur Typologie der Entwicklungsländer, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 12, S. 354-380
- Mason, Edward S.: Foreign Money We Can't Spend, in: Atlantic Monthly, Vol. 205, May 1960, S. 79-86
- Mathur, P.N. und Ezekiel, Hannan: Marketable Surplus of Food and Price Fluctuations in a Developing Economy, in: Kyklos, Vol. XIV, 1961, S. 396-408
- McLean, John E.: How to Evaluate New Capital Investments, in: Harvard Business Review, Vol. 36, 1958, No. 6, S. 59-69
- Meier, G.M. und Baldwin, R.E.: Economic Development, New York - London 1957
- Meimberg, Rudolf: Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, in: Rudolf Stucken (Hrsg.), Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 16, Berlin 1959, S. 9-51

- Meyer-Dohm, Peter: Entwicklungsprobleme unentwickelter Länder. Ein Bericht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jg., 1958, S. 199-217
- Ders.: Wirtschaftsplanung und Entwicklungspragmatismus in Pakistan, in: Wirtschaftsdienst, 44. Jg., 1964, Heft 11, S. 469-475
- Mikesell, Raymond F.: The Export-Import Bank of Washington, in: ders. (Hrsg.), U.S. Private and Government Investment Abroad, Eugene/Oregon 1962, S. 459-482
- Ders.: Public International Lending for Development, New York - Toronto 1966
- Millikan, Max E und Rostow, W.W.: A Proposal, Key to an Effective Foreign Policy, New York 1957
- Ministry of Overseas Development: British Aid, Statistics of Official Economic Aid to Developing Countries, London 1967
- Müller, Kurt: Die entwicklungspolitische Konzeption des Sowjetblocks und Chinas - Kriterien Schwerpunkte. Forschungsinstitut der Friedr. Ebert-Stiftung, Bad Godesberg, 1965
- Ders.: Über Kalkutta nach Paris? Strategie und Aktivität des Ostblocks in den Entwicklungsländern. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedr. Ebert-Stiftung. A. Sozialwissenschaftliche Schriften, Hannover 1964.
- Ministry of Planning: Second Five Year Plan 1341-45 (March 1962 - March 1967), Kabul/Afghanistan 1963
- Ministry of Planning, Department of Statistics & Research: Survey of Progress 1961-62, Kabul 1963
- Dass.: Survey of Progress 1962-64, Kabul/Afghanistan, August 1964
- Ministry of Planning, Statistics and Research Department: Basic Statistics of Afghanistan, Kabul 1962
- Mortensen, Erik: Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Developed Economies and Foreign Competitors. The Competitor's Perspective, in: Journal of Farm Economics, Vol. XLIII, 1960, Proceedings, S. 1052-1062

- Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance, New York - Toronto - London 1959
- The National Planning Association: Agricultural Surplus Disposal and Foreign Aid. A Study Prepared at the Request of the "Special Committee to Study the Foreign Aid Program, United States Senate", No. 5, Washington 1957
- Neue Züricher Zeitung und Schweizerisches Handelsblatt, vom 14.9.1966
- Nurkse, Ragnar: Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, 10. Aufl., Oxford 1966
- Ders.: Some Reflections on the International Financing of Public Overhead Investments, in: G. Haberler und Robert M. Stern (Hrsg.), Equilibrium and Growth in the World Economy, Cambridge/Mass. 1962, S. 259-278
- Ohlin, Goran: Foreign Aid Policies Reconsidered, Paris (OECD) 1966
- Organization of Economic Cooperation and Development: Entwicklungshilfe, Politik und Leistungen, Jahresprüfung 1967, o.O., 1967
- Dies.: Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1956-1963, o.O. und o.J. (vielfältigte Maschinenschrift)
- Dies.: Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961-1965, Paris 1967
- Dies.: Food Aid, its Role in Economic Development, o.O. und o.J.
- Overseas Development Institute: British Aid - 1, Survey and Comment, London 1963
- Dass.: Review - 1, British Development Policies 1966, London 1966
- Dass.: Review - 2, British Development Policies, Needs and Prospects 1968, London 1968
- Packenham, Robert A.: Political Development Doctrines in the American Foreign Aid Program, in: World Policies, Vol. XVIII, Jan. 1966, No. 2, S. 194-235

- Patel, I.G.: Foreign Capital and Domestic Planning, in: John H. Adler (Hrsg.), Capital Movements and Economic Development, New York 1967, S. 293-325
- Penning, Karl Heinz: Die Finanzierung der Kapitalhilfe für Entwicklungsländer, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. 12. 1965, Nr. 196, S. 1583-1586
- Petersen, H.J.: Außenwirtschaft und Entwicklungsplanung am Beispiel Pakistans, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1963, Heft 4, S. 377-389
- Pincus, John A.: The Cost of Foreign Aid, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 45, 1963, S. 360-367
- Pincus, John: Trade, Aid and Development. The Rich and Poor Nations, New York - Toronto - London - Sydney 1967
- Portmann, Heinz: Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, Winterthur 1961
- Public International Financing. A Research Project of the Columbia University School of Law. Report No. 9: Public International Development Financing in India, New York 1964
- Pütz, Theodor: Dumping, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S.12-15
- Rao, V.K.R.V. und Dharm, Narain: Foreign Aid and India's Economic Development, Bombay 1963
- Rath, Nilakantha und Patvardhan, V.S.: Impact of Assistance under PL 480 on Indian Economy, London-Poona 1967
- Rhein, Eberhard und Ghaussy, A. Ghanie: Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans 1880-1965, Schriften des Deutschen Orient-Instituts: Monographien, Opladen 1966
- Ringer, Karlernst: Zur Begriffsbestimmung der Entwicklungsländer, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 1-27

- Rosenstein-Rodan, Paul N.: International Aid for Underdeveloped Countries, in:
The Review of Economics and Statistics, Vol. XLVIII, 1961, S. 107-138
- Rostow, W.W.: The Process of Economic Growth, 2. Aufl.,
Oxford 1960
- Royal Government of Afghanistan, Ministry of Planning: An English Translation of the Third Five
Year Economic and Social Plan of Afghanistan, o.O. 1967
- Dies.: Survey of Progress 1965-1966,
Kabul 1966
- Ruthenberg, Hans: Landwirtschaft und anfängliche Kapital-
bildung, Zeitschrift für Ausländische
Landwirtschaft, Sonderheft 2,
Frankfurt o.J.
- Salant, Walter S.;
Despres, Emile;
Krause, Lawrence B.;
Rivlin, Alice M.;
Salant, William A. und
Tarshis, Lorie: The United States Balance of Payments
in 1968, Washington DC 1963
- Salin, Edgar: Unterentwickelte Länder; Begriff und
Wirklichkeit, in:
Kyklos, Vol. XII, 1959, S. 402-427
- Schelling, Thomas C.: American Aid and Economic Development:
Some Critical Issues, in:
Gustav Ranis (Hrsg.), The United States
and the Developing Economies,
New York 1964, S. 145-158
- Schmölders, Günter: Geldpolitik, 2. Aufl.,
Tübingen - Zürich 1968
- Ders.: Finanzpolitik, 2. Aufl.,
Berlin - Heidelberg - New York 1965
- Schultz, Theodore W.: Value of U.S. Farm Surpluses to Under-
developed Countries, in:
Journal of Farm Economics, Vol. XLII,
1960, Proceedings, S. 1019-1030
- Sen, S.R.: Impact and Implications of Foreign
Surplus Disposal on Underdeveloped
Economies - the Indian Perspective,
in: Journal of Farm Economics, Vol. XLIII,
1960, Proceedings, S. 1031-1042
- Shenoy, B.R.: Indian Planning and Economic Develop-
ment, New York 1963

- Sherwood, Joyce: Revenue Features of Multiple Exchange Rate Systems: Some Case Studies, in: International Monetary Fund (Hrsg.), Staff Papers, Vol. V, 1956-57, S. 74-107
- Singer, Hans W.: Direkte und indirekte Entwicklungshilfe, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 733-764
- Ders.: External Aid for Plans or Projects?, in: The Economic Journal, Vol. LXXV, 1965, S. 539-545
- Ders.: Neue Tendenzen im wirtschaftlichen Denken über Entwicklungsländer, in: Außenwirtschaft, Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Bd.18, 1963, S. 73-88
- Ders.: The Sense and Nonsense of Local Counterpart Funds, United Arab Republic, The Institute of National Planning, Memo. No. 53, 2. Aufl., Cairo 1966 (hektographiert)
- Der Spiegel, Nr. 10 vom 4.3.1968, 22. Jg., 1968, S. 100-105
- Stern, R.M.: Agricultural Surplus Disposal as a Means of Financing Economic Development, in: Economia Internazionale, Vol. XII, 1959, S. 643-658
- Stucken, Rudolf: Der "Circulus Vitiosus" der Armut in Entwicklungsländern, in: Handbuch der Entwicklungspolitik, a.a.O., Sp. 53-70
- Stucken, Rudolf; Güsten, Rolf und Künkel, Klaus: Der Zehnjahresplan und die Entwicklungschancen, in: Rudolf Stucken (Hrsg.), Entwicklungsbedingungen und Entwicklungschancen der Republik Sudan, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 28, Berlin 1963, S. 218-265
- Tansky, Leo: US and USSR Aid to Developing Countries. A Comparative Study of India, Turkey, and the UAR, New York - Washington - London 1967
- Time, 87, Jg. No. 8 vom 25.2.1966
- Tinbergen, Jan: Grundlagen der Entwicklungsplanung, Hannover 1964

- Tinbergen, Jan: Spardefizit und Handelsdefizit, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 95, 1965, S. 89-101
- United Nations: Capital Development Needs of the Less Developed Countries, New York 1962
- Dies.: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. II, 1951, Third Quarter, No. 3, Bangkok 1952
- Dies.: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. V, Nov. 1954, No. 3
- Dies.: Economic Survey of Asia and the Far East 1954, Bangkok 1955
- Dies.: Manual on Economic Development Projects, New York 1958
- Dies.: Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries, New York 1951
- Dies.: Methods of Financing Economic Development in Under-Developed Countries, New York 1949
- Dies.: Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 23 March - 16 June 1964, Vol. III: Commodity Trade, New York 1964
- Dies.: Programming Techniques for Economic Development. With Special Reference to Asia and the Far East, Bangkok 1960
- Dies.: World Economic Survey 1960, New York 1960
- Dies.: World Economic Survey 1965, New York 1965
- Dies.: World Economic Survey 1967, New York 1967
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs: Planning for Economic Development, New York 1963
- United Nations, ECAFE: Economic Survey of Asia and the Far East 1963, New York 1964

- United Nations, ECAFE: Mobilization of Domestic Capital in Certain Countries of Asia and the Far East, Bangkok 1951
- United States of America, Agency for International Development, Program Coordination Staff: Principles of Foreign Economic Assistance, Washington DC 1963
- US Department of Agriculture, Economic Research Service, Development and Trade Analysis Division: Financial Procedures under Public Law 480. Emphasis on Titles I and IV of the Agricultural Trade Development and Assistance Act, o.O. May 1967
- Dass.: Public Law 480 and other Economic Assistance to United Arab Republic (Egypt), Washington DC 1964
- Vanek, Jaroslav: Estimating Foreign Resource Needs for Economic Development, New York-St.Louis-San Francisco-Toronto-London-Sydney 1967
- Veit, Otto: Grundriß der Währungspolitik, 2. Aufl., Frankfurt 1961
- Vialon, K.: Die Kunst der Entwicklungshilfe. Rede, gehalten von der Industrie- und Handelskammer Stuttgart am 29. Juni 1962, in: Handbuch der Entwicklungshilfe, Band IIA, 30, (Lieferung Sept. 1962)
- Viner, Jacob: Economic Policy on the New Frontier, in: Foreign Affairs, Vol. 39, 1960/61, S. 560-577
- de Fries, Margaret G.: Multiple Exchange Rates: Expectations and Experiences, in: International Monetary Fund (Hrsg.), Staff Papers, Vol. XII, 1965, S. 282-313
- Waterston, Albert: Development Planning, Lessons of Experience, Baltimore 1965
- Ders.: A Hard Look at Development Planning, in: Finance and Development, Vol. III, June 1966, No. 2, S. 85-91
- Ders.: A Review of Planning, in: Development Digest, Vol. IV, April 1966, No. 1, S. 11-17
- Die Welt vom 19.7.1966
- Weaver, James H.: The International Development Association. A New Approach to Foreign Aid, New York - Washington-London 1965

White, John:

German Aid, London 1965

Der wissenschaftliche
Beirat beim Bundeswirt-
schaftsministerium:

Probleme einer rationellen Wirtschafts-
hilfe an die Entwicklungsländer unter
Berücksichtigung der von der Bundesre-
publik zu treffenden Maßnahmen, in:
Der wissenschaftliche Beirat beim Bun-
deswirtschaftsministerium, Band 5, Gut-
achten von Jan. 1957 bis März 1961,
Göttingen 1961, S. 59-81

Woll, Arthur:

Multilaterale und bilaterale Entwick-
lungshilfe, in:
Handbuch der Entwicklungspolitik,
Sp. 765-810

Zimmermann, Horst:

Öffentliche Finanzhilfen an Entwick-
lungsländer,
Berlin 1963

L e b e n s l a u f

Am 26. Juni 1935 wurde ich als Sohn des kaufmännischen Angestellten Walter Jabcke und seiner Ehefrau Minna, geb. Neumann, in Braunschweig geboren. Nach dem Besuch von Grund- und Oberschule legte ich 1955 am Martino-Katharineum in Braunschweig meine Reifeprüfung ab.

Nach zwei halbjährigen kaufmännischen Praktika begann ich mit dem Sommersemester 1956 das Studium der Volkswirtschaft an der Technischen Hochschule Braunschweig. Im Wintersemester 1961/62 bestand ich die Prüfung zum Diplom-Volkswirt der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln.

Von 1962 - 1964 war ich als Assistent des deutschen Partnerschaftsteams der Universität Köln an der Universität Kabul in Kabul/Afghanistan tätig. Von 1964 - 1966 arbeitete ich als wissenschaftlicher Assistent m.d.V.b. am Lehrstuhl für Sozialökonomie der Entwicklungsländer der Justus-Liebig-Universität Gießen.

1966 erhielt der Lehrstuhlinhaber, Prof. Dr. Willy Kraus, einen Ruf an die Ruhr-Universität Bochum. Ich arbeitete von 1966 - 1969 als wissenschaftlicher Assistent m.d.V.b. in Bochum und fertigte in dieser Zeit unter Leitung von Prof. Dr. Willy Kraus meine Dissertation an.

Eidesstattliche Erklärung
über selbständige Bearbeitung

Hiermit gebe ich die eidesstattliche Versicherung ab, daß ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten und nichtveröffentlichten Schriften entnommen sind, sind als solche kenntlich gemacht.

F. H. J. J. J.

